

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum
2023-01-31

Dnr
R 84-2022

1 (5)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

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

(Ju2022/03121)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Mina utgångspunkter

Användandet av hemliga tvångsmedel innebär ett betydande intrång i enskildas rättssfär och grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv i regeringsformen respektive Europakonventionen kräver att det finns ett påtagligt behov av åtgärden och att den är ändamålsenlig och proportionerlig. När åtgärder övervägs som kan komma att begränsa dessa rättigheter måste det därför säkerställas att integritetsaspekter ges en tillräcklig tyngd. Det har vidare ett stort värde i sig att samhällets syn på användning av tvångsmedel präglas av konsekvens och kontinuitet.

I lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ges möjlighet att använda en rad hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig avlyssning, hemlig kameraövervakning och annan elektronisk övervakning i preventivt syfte, dvs. utan att något brott har begåtts. Även hemlig dataavläsning kan användas i preventivt syfte enligt bestämmelser i lagen om hemlig dataavläsning.

I ett fritt och öppet samhälle måste det krävas utomordentligt starka skäl för att de brottsutredande myndigheterna i hemlighet ska få övervaka enskilda utan att något brott har begåtts. Sådana skäl har ansetts föreligga i fråga om viss systemhotande och samhällsfarlig brottslighet, exempelvis sabotage i olika former, spioneri och andra brott mot Sveriges säkerhet samt terrorism, enligt definitioner i terroristbrottslagen.

Den nämnda brottsligheten hör i huvudsak till Säkerhetspolisens ansvarsområde och har det gemensamt att den riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Även enskilda gärningar kan medföra ett stort mänskligt lidande och omfattande

materiella skador eller hota Sveriges säkerhet som nation. Brottsligheten har därför ansetts så angelägen att förhindra att det motiverat användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. Rättssäkerhets- och integritetshänsyn är tungt vägande skäl för att preventiv användning av tvångsmedel bör vara förbehållen sådan samhällsfarlig brottslighet.

Det finns i sammanhanget anledning att påminna om den tveksamhet som bl.a. konstitutionsutskottet gav uttryck för vid riksdagsbehandlingen av propositionen av lagen om preventiv tvångsmedelsanvändning år 2006. Tveksamheten hade sin grund i de integritetsaspekter som förslaget aktualiserade och de ömtåliga överväganden som behövde göras med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (se 2005/06:KU6y).

Riksdagen beslutade att lagförslaget skulle vila i minst tolv månader innan det slutbehandlades. Den lag som sedermera antogs var tidsbegränsad och regleringen blev inte permanent förrän 2015 efter att en omfattande utvärdering hade gjorts.

Lagen om hemlig dataavläsning är tidsbegränsad till 2025.

Jag avstyrker förslaget

Avsikten med de i betänkandet lämnade förslagen är att ge de brottsutredande myndigheterna befogenheter att genom preventiv tvångsmedelsanvändning söka förhindra framför allt våld i form av skjutningar och sprängningar som har kopplingar till kriminella nätverk.

Jag vill till en början säga att denna kriminalitet naturligtvis måste bekämpas. Skjutningar och sprängningar får medial uppmärksamhet och jag har givetvis stor förståelse för den oro och rädsla som brottsligheten kan skapa hos människor som på ett eller annat sätt berörs av den, men också hos allmänheten i stort. Samhället måste agera med kraft för att komma till rätta med problemen.

Samtidigt är det viktigt att de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga och väl avvägda samt att långsiktiga konsekvenser analyseras och ges en tillräcklig belysning. För att en preventiv användning av tvångsmedel ska kunna bli aktuell bör det handla om brottslighet av en systemhotande eller särskilt samhällsfarlig natur.

Vid tidpunkten för upprättandet av detta remissvar drar en våldsvåg igenom framför allt Stockholmsområdet. Brottsligheten är utan tvekan allvarlig och har en negativ påverkan för många människor. Även med beaktande av detta kan jag ändå inte se att den kan sägas rikta sig mot samhället som sådant eller utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet som nation. Enligt min mening är brottsligheten inte av en sådan karaktär som preventiv användning av tvångsmedel bör vara reserverad för.

Avgörande blir därför om det presenterats skäl som gör att det ändå kan anses nödvändigt och proportionerligt att införa den föreslagna regleringen.

I betänkandet redogörs relativt utförligt för de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning av sina behov av utökade möjligheter till preventiv tvångsmedelsanvändning. Utredningen för exempelvis fram att Polismyndigheten bedömt att myndigheten hade kunnat använda sig av preventiva tvångsmedel i 40 procent av de fall då tvångsmedel användes under år 2022, om detta varit tillåtet enligt de nu föreslagna förutsättningarna.

Någon djupare analys av fallen har dock inte gjorts och det är oklart vilken nytta en preventiv tvångsmedelsanvändning hade medfört. Utifrån redogörelsen och exemplen har jag därför inte kunnat bilda mig en uppfattning om hur stort behovet och nyttan verkligen är. Jag saknar också en självständig och djupgående analys från utredningens sida i detta avseende.

Behovet av förslagen måste vidare vägas mot gällande reglering som i stor utsträckning medger användning av hemliga tvångsmedel på ett tidigt stadium i en brottsutredning. I några av fallen framstår det som att en förundersökning avseende förberedelse eller stämpling till brott hade kunnat inledas, och att det där funnits förutsättningar att använda hemliga tvångsmedel. Behovet av åtgärderna måste givetvis också analyseras mot andra pågående lagstiftningsarbeten som gäller hemliga tvångsmedel.

En ökad användning av preventiva tvångsmedel kommer oundvikligen medföra att överskottsinformationen ökar. Jag ser en risk för att tvångsmedelsanvändningen i praktiken kan komma att övergå till en form av allmän underrättelseinhämtning, vilket regleringen inte medger. Jag saknar en tillräcklig analys av vad som ska gälla för den betydande mängd överskottsinformation som lär komma fram vid en tillämpning av förslaget.

En konsekvens av förslaget är att tredje man i stor utsträckning kan bli föremål för övervakning. En betydande brist är att det saknas en ordentlig belysning och värdering av de omfattande inskränkningar i integritetsskyddet som förslaget innebär i det avseendet och vilka de långsiktiga konsekvenserna kan komma att bli. Utredningens slutsatser om riskerna för den personliga integriteten framstår som klart underdrivna.

Sammanfattningsvis kan jag inte se att utredningen på ett övertygande sätt förklarar nyttan och behovet av regleringen och visat att den är proportionerlig. Jag avstyrker därför det förslag som lämnas i betänkandet.

Övergripande synpunkter på förslaget

Om regeringen väljer att ändå gå vidare med förslaget i någon form vill jag föra fram följande.

Lagens namn bör ändras

De särskilt allvarliga brott som lagens titel tar sikte på har av lagstiftaren ofta reserverats för att särskilja brottslighet av visst samhällsfarligt slag. Om

betänkandets förslag i någon del läggs till grund för lagstiftning bör namnet på lagen ändras.

Brottskatalogen m.m.

Innebörden av punkterna 2–5 i föreslagna 2 a § är att ett antal nya brott självständigt ska kunna läggas till grund för preventiv tvångsmedelsanvändning, bl.a. narkotika-, vapen- och smugglingsbrott.

Utredningen för fram att det i de kriminella nätverken kan förekomma brottslighet av nu nämnt slag och att tvångsmedelsanvändningen därför indirekt kan leda till att brott mot liv eller hälsa kan förhindras.

Jag konstaterar dock att den brottslighet som förslaget i den här delen tar sikte på inte alls är av sådan samhällsfarlig karaktär att preventiv tvångsmedelsanvändning bör vara möjlig. Förslaget innebär dessutom ett i det närmaste oöverblickbart tillämpningsområde. Enligt min mening är det uteslutet att hemliga tvångsmedel ska få användas i preventivt syfte för aktuella brott på föreslaget sätt.

En tidsbegränsning bör i vart fall gälla för den reglering som kan bli aktuell med anledning av betänkandets förslag, vilket även utredningen föreslagit.

Ansökningar om tvångsmedelsanvändningen bör koncentreras till en tingsrätt

De generella principer som anses vägledande vid fördelningen av mål mellan domstolar sätter enligt min mening inte några hinder i vägen mot att ansökningar även enligt den föreslagna regleringen görs till endast en tingsrätt och att det även fortsättningsvis bör vara Stockholms tingsrätt. Tvärtom talar frågornas komplexitet och ansökningarnas förmodat begränsade antal för en koncentration. Inte heller ser jag några praktiska hinder mot det som inte bör kunna övervinnas. Vidare framstår den föreslagna uppdelningen för domstolarnas behörighet som svårtillämpad.

Vikten av en helhetssyn

Utredningens förslag innebär att användningsområdet för preventiva tvångsmedel utökas i en betydande mån. Därutöver finns flera pågående lagstiftningsarbeten som på ett eller annat sätt får effekter för möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Detta gör det särskilt svårt att skapa sig en helhetsbild av vad de föreslagna åtgärderna sammantaget innebär och vilka de samlade och långsiktiga effekterna blir.

I mitt remissvar över betänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, SOU 2022:19, betonade jag vikten av att lagstiftaren har en överblick och kontroll över den samlade användningen av hemliga tvångsmedel och vikten av att det finns en effektiv tillsyn (se JO:s dnr R 41-2022).

Jag förde också fram att lagstiftaren alltid måste ha en helhetssyn på den frågeställning som behandlas och göra noggranna överväganden vad gäller effekterna för enskildas personliga integritet, innan förslag som innebär utökade befogenheter att använda tvångsmedel blir lag.

Dessa synpunkter gör sig gällande även nu.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Katarina Pålsson som har tillsyn över de allmänna domstolarna.