

Stockholm den 31 januari 2023

R-2022/2284

Till Justitiedepartementet

Ju2022/03121

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 31 oktober 2022 beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52).

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som hänvisar till vad som anförts av Advokatsamfundets expert i utredningen¹ och även till vad som i tidigare lagstiftningsärenden anförts i fråga om hemliga tvångsmedel² – avstyrker förslaget att utöka tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel, i vart fall avseende andra brott än mord. I övrigt anses de föreslagna utökade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel, mot bakgrund av hur förslaget utformats, inte stå i proportion till den mycket stora inskränkningen av den personliga integriteten som förslagen innebär. I vart fall kan inte avvägningen mellan de intressen som gör sig gällande göras på ett tillförlitligt underlag och Advokatsamfundet efterfrågar därför en mer allsidig belysning av riskerna och en mer genomgripande analys av förslaget under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

¹ Se det särskilda yttrande av experten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund, betänkandet s. 343-348.

² Se särskilt Advokatsamfundets remissyttrande den 14 september 2022 över betänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19) och den 20 november 2018 över betänkandet Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61).



Kommentar

Utgångspunkter

Advokatsamfundet delar utredningens problemformuleringar. Sverige står inför växande problem med organiserad brottslighet och s.k. gängbrottslighet. Särskilt stort är problemet med dödligt skjutvapenvåld och sprängningar just i den kriminella nätverksmiljön. Det är angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna har effektiva verktyg för att kunna bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Utvecklingen av såväl brottsligheten som tekniken kräver en översyn av den brottsutredande myndighetens arbetsmetoder, vilket inkluderar användningen av hemliga tvångsmedel och hur dessa på ett effektivt sätt kan anpassas till de brottsutredande myndigheternas behov.

Brottsutredningsintresset behöver emellertid vägas mot andra relevanta intressen. I direktiven till utredningen anges att man noga ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. En utgångspunkt vid en sådan avvägning måste anses vara att det krävs mycket starka skäl för att begränsa den enskildes fri- och rättigheter. Det är uppenbart att användning av preventiva tvångsmedel innefattar åtgärder av mycket ingripande karaktär. Därtill är det fråga om användande av hemliga tvångsmedel innan en förundersökning är inledd, och som alltså riktas mot personer på ett stadium där det inte föreligger skäligen misstanke om brott. Det innebär att det finns betydande svårigheter att göra en korrekt bedömning av om det föreligger tillräckliga förutsättningar för att använda preventiva tvångsmedel. Sammantaget behöver behoven av och nyttan med förslaget om preventiva tvångsmedel vara särskilt stor. Dessutom behöver avvägningarna mellan brottsutredningsintresset och enskildas integritet göras varsamt och med precision.

I fråga om hemliga tvångsmedel och särskilt på ett så tidigt stadium i utredningsfasen som nu är aktuellt bör mycket stor försiktighet iakttas. Även om behovet av lagstiftning är stort behöver riskerna noggrant analyseras för att lagstiftningen ska kunna utformas på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Advokatsamfundet vill även understryka vikten av att utvidgningen av tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel genomförs och utvärderas stegvis. Det är i nuläget svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som har eller kommer

införas på området. Som framhålls i utredningen så har det under de senaste åren tillkommit flera nya bestämmelser inom tvångsmedelsområdet varav en nyligen trätt i kraft. Det finns därtill flera pågående lagstiftningsarbeten gällande ytterligare tvångsmedelsåtgärder.³ Det är en naturlig utgångspunkt att utvärdera effekten av dessa innan det finns skäl att gå vidare med förslag på att ytterligare utvidga området för hemliga tvångsmedel. Ett exempel på det anförda är hur den nu föreslagna förändringen, tillsammans med andra förändringar, kommer ge möjlighet att använda överskottsinformation på ett sätt som tidigare inte varit fallet.

Mot bakgrund av ovan finns det även en risk att tillförlitligheten av behovs- och riskanalysen försämrats, eftersom hänsyn inte tas till helheten. Varje förändring är möjligen i sig inte så betydande eller ingripande att det finns skäl att avstå, men den totala effekten av samtliga förändringar blir betydande och konsekvenserna större än vad som hade kunnat förutses.

Förslaget om preventiva tvångsmedel medför betydande ingrepp i den personliga integriteten för de som träffas av tvångsmedlen. Även om den personkrets som är avsedd att omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet är relativt liten, är den personkrets som riskerar att omfattas betydligt större. Brottskatalogen som föreslås omfattar förhållandevis få brott. Antalet tänkbara brottsliga gärningar som omfattas är dock väsentligen större. Slutsatsen är att de föreslagna utökade möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel behöver ha mycket goda skäl för sig.

Nedan utvecklas Advokatsamfundets viktigaste synpunkter.

Synpunkter

Behovet av och nyttan med preventiva tvångsmedel

Som framgår ovan finns ett behov av och nytta med att utöka möjligheten att använda preventiva tvångsmedel. Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel delvis överlappar tillämpningsområdet för tvångsmedelsanvändning i förundersökningar om förstadier till brott. Denna överlappning tyder på att preventiva tvångsmedel kan ha begränsad nytta i praktiken, eftersom hemliga tvångsmedel redan i dag kan användas med stöd av gällande lagstiftning. Om det exempelvis föreligger misstanke om att en grupp

³ Se SOU 2022:52, s. 105 ff.

individer förbereder ett mord, torde det redan i dag finnas goda möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Dagens lagstiftning uppställer endast som krav att det föreligger skälig misstanke – ett tämligen lågt beviskrav – för att det ska vara möjligt. Motsatsvis innebär det anförda att om det inte ens föreligger skälig misstanke i det enskilda fallet, så kan det på goda grunder ifrågasättas om det ska vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel.

Det får dock förutsättas, som utredningen också konstaterar, att det ändå kan finnas nytta med att kunna använda preventiva tvångsmedel i situationer där tvångsmedel i förundersökning inte hade varit möjlig. Nyttan av att kunna använda preventiva tvångsmedel måste emellertid vara tillräckligt stor beträffande varje brott som ska omfattas av tillämpningsområdet.

Det är rimligt att anta att överskottsinformation från preventiva tvångsmedel baserat på misstanke om exempelvis narkotikabrott, kan leda till att även grova våldsbrott kan förebyggas eller förhindras. Frågan är om nyttan med den föreslagna brottskatalogen i sig, tillsammans med nyttan av eventuell överskottsinformation, är tillräcklig för att motivera det intrång i den enskildes integritet som preventiva tvångsmedel innebär. Enligt Advokatsamfundet saknas det i vart fall en tillfredsställande analys av denna fråga i betänkandet. Advokatsamfundet ser ett angeläget behov av att ytterligare utreda frågan och särskilt överväga nyttan beträffande vart och ett av brotten i brottskatalogen. Advokatsamfundets slutsats är att analysen inte är tillräcklig för att kunna göra en säker bedömning av nyttan med förslaget. Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att låta misstanke om visst brott ligga till grund för beslut om tvångsmedel i förhoppning att erhålla information om annan brottslighet. Som Advokatsamfundet ser saken är risken då att användningen av tvångsmedel hamnar på ett sluttande plan.

Advokatsamfundet bedömer att det i flera avseenden säkerligen finns ett behov av preventiva tvångsmedel för de brottsutredande myndigheterna i enlighet med utredningens förslag. Analysen utgår dock nära nog uteslutande från behovet av att förhindra och utreda dödligt skjutvapenvåld.⁴ Frågan är därmed om behovet av att kunna använda preventiva tvångsmedel för varje brott i den föreslagna brottskatalogen verkligen är tillräckligt stort. Exempelvis kan det ifrågasättas hur många människor ov

⁴ Se SOU 2022:52, s. 155 ff.



som planeras på ett sådant sätt och i sådan utsträckning att preventiva tvångsmedel kan förväntas få reell betydelse för att förhindra och förebygga dessa brott.

I samband med användningen av hemliga tvångsmedel framkommer regelmässigt överskottsinformation. Utredningen föreslår att de regler som finns i preventivlagen om överskottsinformation ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet, men med de förändringar som föreslagits från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier (SOU 2018:61). En konsekvens av detta är att överskottsinformation som framkommer genom användande av preventiva tvångsmedel kommer att kunna användas i stor utsträckning för lagföring av andra, väsentligen mindre allvarliga brott, än de som legat till grund för beslutet om hemliga tvångsmedel. Advokatsamfundet anser detta vara mycket betänkligt och motsätter sig en sådan tillämpning.

Förslagets avgränsning och brottskatalogen

Det föreslagna tillämpningsområdet träffar viss uppräknad allvarlig brottslighet inom ramen för en organisation eller grupp. Advokatsamfundet delar i och för sig bedömningen att avgränsningen inte bör utgå från en legaldefinition av kriminella nätverk. Advokatsamfundet bedömer dock att det finns risk för att tillämpningsområdet ändå blir mer omfattande än vad som avsetts. Även om avsikten är att endast nätverkskriminella ska omfattas av tillämpningsområdet, finns en uppenbar risk att reglerna kan komma att tillämpas även på andra personer. För det första innebär avgränsningen att det räcker med två personer för att det ska utgöra en grupp. För det andra räcker det med att det kan *befaras* att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet för att preventiva tvångsmedel ska få användas mot personen. Det är alltså fråga om ett lågt beviskrav på ett tidigt skede i utredningen. Sammanfattningsvis är personkretsen som riskerar att utsättas för preventiva tvångsmedel inte helt lätt att definiera och förutse. Advokatsamfundet anser därmed att den föreslagna avgränsningen inte är tillräckligt preciserad och därmed inte uppfyller legalitetsprincipen.

Den föreslagna brottskatalogen omfattar ett flertal, i och för sig allvarliga, brott. Brottskatalogen innefattar dock brott som har ett lägsta straff på två år, medan exempelvis människorov och mord har livstids fängelse i straffskalan. Det är med andra ord stor skillnad på hur allvarlig brottslig verksamhet som omfattas av förslaget. Vidare finns svårigheter med att i ett tidigt skede rubricera ett brott med precision. En korrekt



proportionalitetsbedömning förutsätter en korrekt rubricering. Rubriceringen av ett brott ändras emellertid inte sällan efter att en förundersökning inletts och risken för att brott rubriceras fel i ett ännu tidigare skede får anses vara betydande. Det går inte att bortse från risken att en misstanke riskerar att rubriceras på visst sätt i syfte att möjliggöra för användningen av preventiva tvångsmedel på ett sätt som lagstiftaren inte förutsatt och rimligen inte önskar. Det finns således skäl att begränsa brottskatalogen så långt som möjligt för att inte riskera att hemliga tvångsmedel används när det inte finns mycket starka skäl för det.

Som Advokatsamfundet ser saken är risken överhängande att preventiva tvångsmedel används mot personer med stöd av en brottsrubricering som inte stämmer. Detta kan exemplifieras med människorov som är en kvalificerad form av olaga frihetsberövande och kan innefatta ett stort antal brottsliga gärningar såsom hot, misshandel, utpressning, etc. Risken med att exempelvis människorov tas upp i brottskatalogen är att preventiva tvångsmedel kan komma att tillämpas på brottslig verksamhet som de facto handlar om planerad utpressning, misshandel eller olaga frihetsberövande. De är i och för sig allvarliga brott, men anses inte vara så allvarliga att det motiverar att använda preventiva tvångsmedel. Av utredningen ges dock snarast intrycket av att ett skäl att inte låta brottet olaga frihetsberövande omfattas av tillämpningsområdet är att det är svårt att i ett så tidigt skede veta hur brott ska rubriceras, varför preventiva tvångsmedel troligen ändå kommer kunna användas mot brottslig verksamhet som borde rubricerats som olaga frihetsberövande.⁵ Detta belyser enligt Advokatsamfundet problematiken och understryker vikten av att allsidigt analysera riskerna med att utöka möjligheten att använda preventiva tvångsmedel.

Advokatsamfundet delar de synpunkter som Brottsförebyggande rådet (Brå) framför i sitt remissyttrande över nu aktuellt betänkande i fråga om narkotikabrott och hänvisar i den delen till Brå:s remissyttrande.⁶

Slutsatsen i den här delen är att det finns brister i förutsebarheten i fråga om när preventiva tvångsmedel får användas samt att det finns en överhängande risk att det fattas beslut om användning av preventiva tvångsmedel beträffande brott som inte är tänkt att omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet. Konsekvensen av det är att

⁵ Se SOU 2022:52, s. 221.

⁶ Se Brå 2022-12-20, Dnr 0414/22.



avvägningen mellan å ena sidan brottsutredningsintresset och å andra sidan rättighets- och integritetsintressen blir snedvriden på ett sätt som inte förutsetts.

Risikanalyt

Advokatsamfundet delar de synpunkter som framförs i det särskilda yttrandet i utredningen, inte minst vad gäller frågan om en ökad risk för missbruk och felaktig användning.⁷ Som framhålls i det särskilda yttrandet har hanteringen av hemliga tvångsmedel kritiserats av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.⁸

Advokatsamfundet vill därutöver särskilt framhålla följande. Som framgår ovan sker en mycket snabb utökning av brottsutredande myndigheters möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Kombinationen av att lagstiftningen på det nu aktuella området förändras i snabb takt, att det finns konstaterade kompetensbrister hos Åklagarmyndigheten beträffande hanteringen av hemliga tvångsmedel samt att förslaget innebär betydande intrång i den personliga integriteten, är sammantaget ytterst bekymmersamt. En av riskerna med förslaget är att det kan leda till en ökad misstro mot myndigheter. Risken är särskilt hög om det framkommer att myndigheterna inte klarar av att upprätthålla skyddet för den enskildes integritet.

Advokatsamfundet anser att de risker som är förenat med förslaget inte har fått en tillräckligt allsidig belysning och grundlig analys i utredningen. Exempelvis innebär den snabba lagstiftningstakten och att flera parallella utredningar pågår på området, att det inte blir möjligt att analysera förslagets sammanlagda konsekvenser.⁹ För det första medför det en ökad risk för att de föreslagna preventiva tvångsmedlen används felaktigt, eftersom myndigheterna som ska tillämpa lagstiftningen ska anpassa sig till flera förändringar samtidigt. För det andra innebär det, som framgår ovan, att behovsanalysen riskerar att bli missvisande. De behov som observeras nu kanske inte finns kvar eller ser annorlunda ut när andra åtgärder har börjat ge effekt.

Advokatsamfundet har förståelse för önskan att snabbt ge brottsutredande myndigheter kraftfulla verktyg. Dessa verktyg behöver dock vara noga avvägda och

⁷ Se SOU 2022:52, s. 347.

⁸ Se SOU 2022:52, s. 347, not 6, samt SIN Dnr 178-2019, *Granskning av beslut och underlag för beslut om att inte underrätta enskilda om hemlig övervakning i fall där integritetsintrånget har bedömts vara ringa* samt SIN Dnr 57-2020, *Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet*.

⁹ Se bl.a. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens remissyttrande avseende detta betänkande 2022-09-21, Dnr 87-2022.



ställas i relation till de inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter som är en konsekvens av dessa.

Advokatsamfundet har i övrigt inga synpunkter på de förslag som presenteras i utredningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander