



Stockholm den 31 januari 2023

Remissyttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) – dnr Ju2022/03121

1 SAMMANFATTNING

1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Som ett led i detta avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande fri- och rättigheter och rättssäkerhet.

1.2 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) och har sammanfattningsvis följande synpunkter:

- (i) Det krävs en samlad översyn av regleringen av hemliga tvångsmedel.
- (ii) Det krävs en fördjupad analys av förslagens förenlighet med Europakonventionen.
- (iii) De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör författningsregleras.

- (iv) Det bör övervägas om domstolsprövningen ska förläggas till vissa domstolar.
- (v) Förutsättningarna för utvärderingen av den tidsbegränsade lagstiftningen bör regleras tydligare.

1.3 Av dessa skäl avstyrker Centrum för rättvisa utredningens förslag i dess nuvarande utformning och på det befintliga utredningsunderlaget.

2 INLEDANDE SYNPUNKTER

2.1 Utredningens förslag kan beskrivas som ett paradigmskifte när det gäller tvångsmedelsanvändningen i Sverige.

Tvångsmedelsanvändningen har under lång tid normalt sett förutsatt att det finns en konkret och individualiserad brottsmisstanke som är föremål för en förundersökning.

2.2 Utredningen föreslår nu att de brottsbekämpande myndigheterna i väsentligt större utsträckning än tidigare ska få använda hemliga tvångsmedel även utanför en förundersökning. Det kan noteras att frågan om att använda så kallade preventiva tvångsmedel tidigare har utretts och förkastats.

2.3 Centrum för rättvisa ifrågasätter inte att behovet av hemliga tvångsmedel kan variera över tid. Sverige befinner sig i en mycket allvarlig situation där brottsligheten har utvecklats på ett sätt som kan beskrivas som alltmer samhällshotande. Det är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har adekvata verktyg för att kunna möta denna utveckling och garantera medborgarnas befogade anspråk på rättstrygghet.

- 2.4 Samtidigt är respekten för rättsstatens principer och skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter särskilt viktig när samhällsutvecklingen är sådan att medborgarna förväntar sig snabba och kraftfulla åtgärder från staten som kan medföra oproportionerliga intrång i enskildas rättigheter.
- 2.5 Centrum för rättvisa vill därför åter igen uppmana till viss försiktighet i att utöka möjligheterna till användning av hemliga tvångsmedel. När gränsen för vilka intrång staten accepterar väl har förskjutits har det historiskt sett visat sig vara svårt att vrida tillbaka klockan. En effektiv brottsbekämpning måste kunna uppnås och kombineras med ett effektivt skydd för enskildas rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter.

3 DET KRÄVS EN SAMLAD ÖVERSYN AV REGLERINGEN AV HEMLIGA TVÅNGSMEDEL

- 3.1 Centrum för rättvisa anser det angeläget att regeringen ser till att det görs en samlad översyn av regleringen av hemliga tvångsmedel. Skälen för det är följande.
- 3.2 Centrum för rättvisa saknar anledning att ifrågasätta utredningens bedömning att den grova organiserade brottslighetens utbredning i Sverige innebär att det finns ett behov av att utöka användningen av preventiva tvångsmedel på det sätt som föreslås i betänkandet (avsnitt 7 i betänkandet).
- 3.3 Centrum för rättvisa anser dock att den snabba lagstiftningstakten när det gäller tvångsmedel gör att det finns ett behov av en samlad översyn av regleringen. De senaste åren har de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel successivt utökats. Detta har skett i en hög

lagstiftningstakt och genom flera olika reformer. Det pågår fortfarande ett flertal parallella utredningar som alla syftar till att ytterligare utöka tvångsmedelsanvändningen (se sammanfattningen i avsnitt 5 i betänkandet).

- 3.4 När lagstiftning som ger myndigheterna utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel sker punktvis genom flera separata, ibland parallella, utredningar finns det en uppenbar risk att bedömningen av om begränsningarna i enskilda grundlagsskyddade fri- och rättigheter ”går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet” sker endast i relation till de specifika förslagen i varje enskilt lagstiftningsärende, och att det inte sker någon helhetsbedömning av om tvångsmedelslagstiftningen som sådan uppfyller grundlagens proportionalitetskrav (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen) och kraven som följer av Europakonventionen. Detta är en brist som gör det svårt att göra en meningsfull bedömning av om regleringen av hemliga tvångsmedel lever upp till grundlagens och Europakonventionens krav.
- 3.5 Det är samtidigt viktigt att understryka att grundlagen och Europakonventionen inte i sig utgör hinder mot att de brottsbekämpande myndigheterna får ökade befogenheter. Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan inskränkas om det behövs för att möta de krav som samhället ställer för att upprätthålla lag och ordning och tillgodose medborgarnas befogade anspråk på rättstrygghet.
- 3.6 Vad Europakonventionen och grundlagen kräver är dock att grundläggande krav på rättssäkerhet respekteras vid sådana inskränkningar och att ökade befogenheter balanseras upp med robusta rättssäkerhetsgarantier.

3.7 Den utmaning vi har framför oss handlar alltså om att säkerställa en rimlig balans mellan medborgarnas befogade krav på rättssäkerhet och rättstrygghet, och att inte i onödan ställa dessa viktiga värden mot varandra. En viktig förutsättning för att vi ska uppnå en sådan balans är att lagstiftning om brottsbekämpning och hemliga tvångsmedel håller hög kvalitet och inte hastas fram.

4 DET KRÄVS EN FÖRDJUPAD ANALYS AV FÖRSLAGENS FÖRENLIGHET MED EUROPAKONVENTIONEN

4.1 Centrum för rättvisa noterar ett flertal brister i utredningens bedömning av förslagets förenlighet med Europakonventionen och ser fram emot att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet fördjupar den rättsliga analysen i det avseendet.

4.2 Den första bristen är att målen *Centrum för rättvisa v. Sweden* [GC], no. 35252/08, 25 May 2021 och *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 58170/13 and 2 others, 25 May 2021, inte ens nämns i utredningen. Målen avgjordes av Europadomstolens stora kammare i maj 2021 och är två av de senaste avgörandena från Europadomstolen om hemlig övervakning. Avgörandena gäller hemlig övervakning i försvarsunderrättelseverksamhet, men innehåller uttalanden från Europadomstolen om vilka rättssäkerhetsgarantier som måste finnas i system som tillåter preventiv övervakning. Avgörandena talar för att Europadomstolen i vissa avseenden har skärpt kraven för att regler om hemlig övervakning ska leva upp till konventionens krav. Detta bland annat genom införandet av kravet på ”end-to-end safeguards”, det vill säga att det måste finnas robusta rättssäkerhetsgarantier från det att beslut om övervakning fattats till dess att övervakningen är avslutad. Det är

en brist att utredningen helt saknar analys av om de föreslagna åtgärderna lever upp till de krav som följer av dessa avgöranden.

- 4.3 Inte heller rättsfallet *Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria*, no. 70078/12, 11 January 2022, vilket är ett av de allra senaste avgörandena från Europadomstolen om hemlig övervakning, omnämns eller analyseras i betänkandet. Detta trots att fallet uttryckligen handlar om preventiva tvångsmedel i brottsbekämpande syften.
- 4.4 Den andra bristen är att det saknas en tillräcklig analys av om SIN utgör ett effektivt rättsmedel. En förutsättning för att enskilda som blivit föremål för hemliga tvångsmedel ska kunna tillvara sin rätt är i regel att de får kännedom om att de blivit övervakade. Det framgår i betänkandet att underrättelse till enskilda helt får underlåtas om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att ärendet avslutades (se avsnitt 10.10, s. 262 i betänkandet). Vid sådana förhållanden krävs, enligt Europadomstolens praxis, att enskilda har tillgång till rättsmedel som kan utöva effektiv tillsyn och ge enskilda upprättelse, utan att den enskilde måste känna till och kunna bevisa att den utsatts för hemlig övervakning (se *Centrum för rättvisa v. Sweden* [GC], no. 35252/08, § 251, 25 May 2021; *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 58170/13 and 2 others, § 357, 25 May 2021 och *Roman Zakharov v. Russia* [GC], no. 47143/06, § 234, ECHR 2015).
- 4.5 För att vara effektivt måste rättsmedlet vidare, i så stor utsträckning som möjligt, tillhandahålla ett kontradiktoriskt förfarande och kunna fatta motiverade och rättsligt bindande beslut (se t.ex. *Big Brother Watch*, § 359). Det kan ifrågasättas om SIN och dess skyldighet att utföra kontroll på begäran av en

enskild enligt 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet uppfyller dessa krav. Det kan särskilt noteras att rättsmedlena i Bulgarien underkändes i *Ekimdzhiev* just för att tillsynsmyndigheten enbart kunde hänskjuta ärenden till andra myndigheter och inte själv kunde fatta rättsligt bindande beslut, exempelvis om att viss övervakning skulle avslutas eller att insamlade uppgifter skulle förstöras (se *Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria*, no. 70078/12, §§ 344–347, 11 January 2022.). SIN saknar, precis som det bulgariska rättsmedlet, möjligheter att fatta rättsligt bindande beslut. Det bulgariska rättsmedlet underkändes också för att det inte var tillgängligt för juridiska personer som önskat bevaka sin rätt till skydd för sin korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen (se §§ 352–355). SIN:s kontrollskyldighet är inte heller den tillgänglig för juridiska personer.

- 4.6 I betänkandet dras slutsatsen att SIN uppfyller Europakonventionens krav på efterhandskontroll enbart med hänvisning till utredningen om rättssäkerhetsgarantier (SOU 2018:61). Denna utredning lämnade dock sitt betänkande innan Europadomstolen meddelade sina avgöranden i målen *Big Brother Watch*, *Centrum för rättvisa* och *Ekimdzhiev*. Frågan bör därför analyseras på nytt med beaktande av Europadomstolens nu gällande praxis innan man går vidare med utredningens förslag.
- 4.7 Den tredje bristen är att utredningen inte anknyter till och analyserar Europadomstolens praxis i sin avvägning av om personanknytningen vid tvångsmedelsanvändningen ska bedömas genom ett riskrekvisit eller ett misstankesrekvisit (se avsnitt 9.3.3 i betänkandet). En ingående analys bör göras av om riskrekvisitet uppnår en adekvat grad av konkretion och om riskrekvisitet kan anses motsvara Europakonventionens krav på rimlig misstanke

(”reasonable suspicion”, se i synnerhet *Roman Zakharov v. Russia* [GC], no. 47143/06, § 260, ECHR 2015).

5 DE BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNAS UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET BÖR FÖRFATTNINGSREGLERAS (AVSNITT 6.3)

5.1 En fråga som inte har omfattats av utredningsdirektiven, men som uppmärksammas i betänkandet, är att den del av de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag som avser att förebygga och förhindra brott till stora delar inte är författningsreglerad i Sverige. I det avseendet skiljer sig det svenska systemet från många andra rättsordningar (se avsnitt 6.3, s. 121 i betänkandet).

5.2 De förslag som nu läggs fram innebär alltså att ingripande hemliga tvångsmedel utan konkret misstanke mot en viss person kommer att få användas i en verksamhet som i stor utsträckning inte är reglerad i någon författning. Detta kan medföra ökade risker för oproportionerliga intrång i enskildas fri- och rättigheter. Vid en samlad översyn av tvångsmedelsregleringen bör det därför ingå att utreda hur och i vilken utsträckning denna verksamhet bör författningsregleras.

6 DET BÖR ÖVERVÄGAS OM DOMSTOLSPRÖVNINGEN SKA FÖRLÄGGAS TILL VISSA DOMSTOLAR (AVSNITT 11.4.2)

6.1 Utredningen föreslår att de nya ärendena enligt preventivlagen ska fördelas på alla tingsrätter (se avsnitt 11.4.2 i betänkandet). Detta motiveras med att tillämpningen av preventivlagen inte

kräver någon specialkompetens utöver den som finns på samtliga tingsrätter.

- 6.2 Centrum för rättvisa är inte helt övertygad av utredningens bedömning i det avseendet. Det är ett relativt stort steg att på bred front introducera preventiva tvångsmedel i brottsbekämpningen. Det framåtblickande riskrekvisit som ska tillämpas på det preventiva området kommer sannolikt att medföra avsevärt svårare proportionalitetsbedömningar än prövningen av en individualiserad brottsmisstanke vid traditionell tvångsmedelsanvändning.
- 6.3 Domstolsprövningen av en ansökan om tvångsmedelsanvändning är kanske den enskilt viktigaste rättssäkerhetsåtgärden mot oproportionerliga ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Det är därför angeläget att prövningen håller en synnerligen hög nivå. Regeringen bör därför noga överväga om ärendena enligt preventivlagen, till skillnad mot vad som föreslås i betänkandet, ska fördelas på ett begränsat antal tingsrätter där såväl domarna som de offentliga ombuden kan förvärva och upprätthålla en specialkompetens i ärenden om preventiva tvångsmedel. Förslagsvis fördelas ärendena på de tingsrätter inom vars domkrets den organiserad brottsligheten är mest utbredd och där ärenden enligt preventivlagen under alla förhållanden kan antas bli mest vanligt förekommande.

7 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR UTVÄRDERINGEN AV DEN TIDSBEGRÄNSADE LAGSTIFTNINGEN BÖR REGLERAS TYDLIGARE (AVSNITT 11.1)

- 7.1 Avslutningsvis tillstyrker Centrum för rättvisa förslaget att lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva

tvångsmedel ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet för att sedan utvärderas (se avsnitt 11.1 i betänkandet).

- 7.2 Det är en lämplig ordning att låta ny och ingripande tvångsmedelslagstiftning, vars nytta är svår att bedöma på förhand, vara tidsbegränsad. Som utredningen påpekar har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas.
- 7.3 Centrum för rättvisa efterlyser dock en tydligare reglering av hur den efterföljande utvärderingen ska gå till för att garantera att den sker på ett utförligt och oberoende sätt och att lagstiftningen inte görs permanent utan en ordentlig genomsyn.

Som ovan,

Fredrik Bergman
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Alexander Ottosson och Lisa Greene