

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet

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

Dnr Ju2022/03121

Stockholms tingsrätt har övervägt utredningens förslag med utgångspunkt i de intressen som domstolen har att beakta.

### *Sammanfattning*

Tingsrätten avstyrker förslaget om att utöka tillämpningsområdet för lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Varken behovet av att öka möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel eller effektiviteten av att sådana möjligheter införs framgår tydligt. De integritetsaspekter och risker som gör sig gällande är å andra sidan tydliga. Tingsrätten anser därför att nackdelarna med förslaget överväger och att det därmed inte är proportionerligt att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel.

### *Behovet av utökade preventiva tvångsmedel*

Redan i utredningen *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44, s. 626 f.) övervägdes behovet av att utöka brottskatalogen i preventivlagen till att omfatta bland annat grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. I nämnda utredning konstaterades att den öppna polisens bekämpande av organiserad brottslighet

har som huvudsakligt mål att få lagföring till stånd och att förhållandena i polisens verksamhet oftast är sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst konkret brott har begåtts. Eftersom straffprocessuella tvångsmedel då kan tillgripas enligt rättegångsbalkens regler ansåg utredningen inte att det fanns något större praktiskt behov av renodlat preventiva tvångsmedel. Utredningen fann att preventiva tvångsmedel endast bör komma i fråga för mycket allvarliga gärningar och att det inte fanns anledning att utöka katalogen av systemhotande brott med exempelvis grovt narkotikabrott eller grovt vapenbrott.

Även sett till den senaste utvecklingen med ökat dödligt våld inom kriminella nätverk gör tingsrätten på nuvarande underlag bedömningen att behovet av tvångsmedel bör kunna tillgodoses genom befintlig reglering i rättegångsbalken.

Kravet för att inleda förundersökning är att det finns anledning att anta att brott har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). För att detta beviskrav ska vara uppfyllt krävs inte att man känner till gärningens alla detaljer, utan det räcker i princip att det finns någon konkret omständighet som tyder på att en brottslig gärning har förövats. Med brott avses här även osjälvständiga brottsformer såsom förberedelse eller stämpling till brott. I princip alla gärningar som den föreslagna utvidgningen omfattar är kriminaliserade på ett sådant tidigt stadium. Kriminalisering av förberedelse och stämpling till brott saknas i praktiken bara beträffande grovt brott och synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

En förundersökning kan inte inledas om det endast finns allmänna misstankar om att det förekommer brottslig verksamhet. Sådana allmänna misstankar kommer emellertid inte heller att vara tillräckliga för att preventiva tvångsmedel enligt det nu aktuella förslaget ska kunna användas. Enligt förslaget ska det för användning av preventiva tvångsmedel bland annat krävas att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för brottslighet av visst angivet slag. En sådan bedömning ska inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan grunda sig på faktiska omständigheter och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (s. 193 och 201 f.).

Det bör därmed finnas ett begränsat utrymme för att konstatera att det föreligger sådana konkreta omständigheter som föranleder påtaglig risk för viss brottslighet, utan att de också når upp till vad som krävs för att inleda förundersökning avseende osjälvständiga brott.

Vidare noterar tingsrätten att det upplevda behovet av dessa preventiva åtgärder framför allt grundas på att dödligt skjutvapenvåld i den kriminella miljön har ökat i Sverige och att insatserna mot de kriminella nätverken därför måste intensifieras. I utredningsdirektiven framhålls exempelvis att preventivlagen i dess nuvarande lydelse inte omfattar allvarlig brottslighet med koppling till kriminella uppgörelser såsom skjutningar, sprängningar och mord (s. 349 ff. och 355). Syftet med de föreslagna åtgärderna är alltså inte primärt att förhindra narkotikabrottslighet, även om sådan brottslighet – vilket utredningen påtalar – är förekommande inom kriminella nätverk (s. 217). Samtidigt uppskattar Polismyndigheten och Tullverket att det utökade tillämpningsområdet främst kommer att avse narkotikarelaterad brottslighet (70 procent respektive 85 procent av ärendena, se s. 308 ff.). Det innebär att de utökade preventiva tvångsmedlen endast i begränsad omfattning förutses bli använda för att motverka sådan brottslighet som förslaget – och direktiven till utredningen – primärt tar sikte på, det vill säga allvarlig våldsbrottslighet.

Under de senaste åren har det dessutom, som redovisas i utredningen, genomförts flera lagändringar för att utöka användningen av tvångsmedel i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet. Vissa av dessa lagändringar har nyligen trätt i kraft. Det pågår dessutom flera parallella lagstiftningsarbeten som gäller ytterligare tvångsmedelsåtgärder för att motverka grov brottslighet, vilket också nämns i utredningen (avsnitt 5). Behovet av den föreslagna utvidgningen har inte analyserats i relation till de lagändringar som föreslås i dessa förslag, vilket enligt tingsrätten är nödvändigt.

Sammantaget medför det anförda att det för närvarande inte är möjligt att dra slutsatsen att det finns ett behov av nu föreslagna utvidgning av preventivlagens tillämpningsområde.

### *Effektivitet*

Av statistik i regeringens skrivelse *Redovisning av hemliga tvångsmedel 2020* (Skr. 2021/22:79) framgår att användningen av hemliga tvångsmedel har ökat och att sådana tvångsmedel redan i dag används i förhållandevis hög utsträckning. Varken skrivelsen eller det nu granskade delbetänkandet ger dock något tydligt underlag för slutsatsen att detta har medfört att fler allvarliga brott kunnat beivras eller förhindras. I betänkandet finns inte heller något tydligt stöd för att utökade preventiva tvångsmedel skulle ha sådan effekt. Vidare förutspås det utvidgade området i praktiken framför allt tillämpas vid misstanke om annan brottslighet än den primärt avsedda. Tingsrätten gör därför bedömningen att de föreslagna utökade möjligheterna till preventiva tvångsmedel inte kan förväntas ge upphov till ökad effektivitet i bekämpningen av allvarlig våldsbrottslighet.

### *Integritetsaspekter*

Redan nuvarande tvångsmedel leder till betydande integritetsintrång, vilket nämns i utredningen (s. 175). Utredningen konstaterar också att införandet av regler om en utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar (avsnitt 8.3.3).

Enligt tingsrätten bör integritetsaspekten tillmätas särskild tyngd när man ska avgöra om användningen av preventiva tvångsmedel bör utökas, då det är fråga om övervakning av enskilda som inte är misstänka för brott. Integritetsintrånget drabbar i praktiken inte bara den person som tvångsmedlet riktas mot utan även andra personer som denne kommunicerar med, vilket förstärker det integritetskränkande inslaget. Det är därför viktigt att föreslagna utökade tvångsmedelsåtgärder blir noggrant utredda och analyserade. Mot denna bakgrund anser tingsrätten att det är olyckligt att utredningstiden förkortats och att utredningen därmed inte haft möjlighet att grundligt analysera bland annat de integritetsinskränkande effekterna av de föreslagna åtgärderna.

De straffprocessuella tvångsmedlen intar en särställning på integritets- skyddsområdet eftersom de ger staten rätt till en långtgående och ofta djupt integritetskränkande övervakning och kontroll av medborgarna (jfr

Integritetsskyddskommitténs delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten, Kartläggning och analys*, SOU 2007:22, s. 170). I nyss nämnda delbetänkande betonas vikten av att analysera den sammantagna effekten av integritetskränkande lagstiftning samt att själva ansatsen att göra en sådan, även om det är svårt, kan bidra till en totalt sett bättre balans mellan integritetsskyddet och andra intressen. Tingsrätten konstaterar att det nu remitterade betänkandet saknar en sådan analys.

Under de senaste åren har det, som tidigare nämnts, genomförts flera lagändringar för att utöka användningen av tvångsmedel, varav vissa nyligen har trätt i kraft, och det pågår dessutom flera parallella lagstiftningsarbeten på området. De långsiktiga konsekvenserna på integritetsskyddsområdet av dessa genomförda eller planerade lagändringar har ännu inte varit föremål för någon utförlig utvärdering. Även detta talar mot att nu införa utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.

#### *Risker vid tillämpningen av preventivlagen*

För närvarande tillämpas preventivlagen i huvudsak inom Säkerhetspolisens område, av ett fåtal domare, åklagare och offentliga ombud. Den utökade brottskatalogen och de förändrade forumreglerna skulle medföra att tillämpningen sprids på fler aktörer (s. 288). Samtidigt förutspås en begränsad tillämpning av preventiva tvångsmedel på det utökade området, vilket innebär att vissa aktörer kan komma att tillämpa regleringen mycket sällan. Det innebär i sin tur att lagen kommer att tillämpas av många olika och i vissa fall på området mindre erfarna åklagare, domare och offentliga ombud.

Utredningen betonar i detta sammanhang vikten av utbildningsinsatser för de personer som deltar i beslut om preventiva tvångsmedel (s. 286). Tingsrätten instämmer i att de föreslagna lagändringarna skulle medföra ett sådant behov, men noterar samtidigt att det är svårt att på kort tid utbilda alla som enligt förslaget kan komma att behöva tillämpa regleringen. Det är även svårt att behålla sådana kunskaper om man endast tillämpar regleringen vid enstaka tillfällen.

Det anförda innebär enligt tingsrätten en ytterligare risk med den föreslagna utvidgningen, särskilt med tanke på de preventiva tvångsmedlens mycket integritetsinkräktande karaktär.

Slutligen noterar tingsrätten att förslaget innebär förhållandevis stora förändringar i redan befintliga bestämmelser i preventivlagen. En sådan lagstiftningsteknik kan i sig ge upphov till tolknings- och tillämpningsproblem.

#### *Proportionalitetsbedömning*

Som ovan har framgått ställer sig tingsrätten frågande till det konkreta behovet av de föreslagna utvidgade möjligheterna till preventiva tvångsmedel samt åtgärdernas förväntade effektivitet. Vidare konstaterar tingsrätten att utvidgningen innebär ett betydande integritetsintrång för enskilda, att flera andra förändringar sker parallellt när det gäller tvångsmedelslagstiftningen utan att dessa har utvärderats i ett längre perspektiv samt att en analys av den samlade effekten av lagstiftningen på området saknas. Tingsrätten konstaterar också att den föreslagna utvidgningen av preventivlagens tillämpningsområde ger upphov till risker vid tillämpningen. Vid en sammantagen bedömning anser tingsrätten därför att det inte är proportionerligt att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel på det sätt som föreslås i utredningen.

---

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Gudrun Antemar, chefsrådmannen Stefan Johansson, rådmannen Axel Taliercio och tingsfiskalen Agnes Leijonhufvud.

Gudrun Antemar

Agnes Leijonhufvud