

Justitiedepartementet

Yttrande över delbetänkandet Utökade
möjligheter att använda preventiva tvångsmedel
(SOU 2022:52)
(JU2022/03121)

Inledning

Svea hovrätt avstyrker att förslagen i delbetänkandet läggs till grund för lagstiftning. Hovrätten har i och för sig förståelse för behovet att utreda och föreslå åtgärder för att komma till rätta med den grova brottsligheten i Sverige men är av uppfattningen att nyttan med de mycket långtgående förslagen inte uppväger de nackdelar som de för med sig.

Allmänna synpunkter på förslaget

Utredningen föreslår att polisen ska få möjlighet att under vissa förutsättningar använda hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning. Detta utgör en mycket stor utvidgning av systemet med hemliga tvångsmedel. Motsvarande utvidgning har utretts tidigare och då valts bort. Detta har då bl.a. motiverats med att polisen vid konkreta indikationer på att ett allvarligt brott ska begås har möjlighet att inleda en förundersökning även om inget fullbordat brott kan konstateras, eftersom i vart fall något förbrott i många fall kan misstänkas. Det framgår inte av utredningen vad som ändrats sedan liknande förslag tidigare bedömts inte böra genomföras.

Det bör vidare framhållas att möjligheterna att enligt den nuvarande lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) använda hemliga tvångsmedel preventivt rör ett fåtal mycket speciella fall kopplade till rikets säkerhet. Endast ett litet antal aktörer, så som SÄPO och vissa särskilda åklagare, är involverade och Stockholms tingsrätt är i praktiken den enda domstol som prövar ansökningarna. Prövningen av ärenden enligt förslaget skulle spridas på väsentligt fler händer vilket kan diskuteras från rättssäkerhetssynpunkt.

I utredningen anges att bedömningarna av om det finns en *påtaglig risk* för viss brottslig verksamhet och att det är av *synnerlig vikt* med ett tillstånd ska grundas på faktiska omständigheter och inte enbart på spekulationer. I utredningen saknas dock konkreta exempel på sådana situationer, där det samtidigt inte finns skäl att inleda en förundersökning om t.ex. stämpling till eller förberedelse av brott.

Så som hovrätten uppfattat det kan ett typexempel tänkas vara att polisen fått indikationer eller tips om att något är på gång i ett kriminellt nätverk.

Hovrätten ser en risk för att underlaget för domstolarna att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda i ett sådant fall blir mycket begränsat. Det kan antas att domstolarna i stor utsträckning kommer behöva utgå från enbart påståenden från åklagare och polis. Det finns därmed en stor risk att domstolarnas möjligheter att göra en självständig bedömning av frågan om tvångsmedelsanvändningens tillåtlighet blir mycket begränsad.

Att domstolar på detta sätt kommer sakna möjlighet att göra gedigna kontroller riskerar att leda till att dess roll vid prövningen i praktiken blir mer symbolisk. Det kan i förlängningen innebära att förtroendet för domstolarna undergrävs och att domstolsprövningen inte skapar den legitimitet av systemet som utredningen gör gällande.

Att underlaget för domstolarnas prövning kan antas bli begränsat, och möjliga prognoser i hög utsträckning förenade med osäkerhetsfaktorer, kan vidare påverka möjligheten till insyn och kontroll. Hovrätten vill här framhålla att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är av vikt med transparens kring när och hur hemliga tvångsmedel kan användas och vilka som berörs. Detta inte minst då förslaget kan väntas innebära att ett mycket stort antal personer – också sådana som inte tillhör en grupp eller en organisation – direkt eller indirekt blir föremål för hemliga tvångsmedel.

I utredningen anges att resursbrist redan i dag medför att hemliga tvångsmedel inte används i den utsträckning som hade varit möjlig i ärenden där en förundersökning inletts. Enligt utredningen kommer polis och åklagare behöva prioritera ytterligare om utredningens förslag genomförs. Detta talar för att resursbristen är det egentliga problemet med den nuvarande ordningen, vilket i sin tur ger skäl att ifrågasätta behovet av den förslagna utvidgningen.

Närmare om begreppet "organisation eller grupp"

Enligt hovrätten är det inte okomplicerat att knyta regleringen till misstänkt brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp. Praxis visar att det är svårt att slå fast när viss brottslighet utövas i organiserad form, detta även i de fall misstankarna leder till en domstolsprövning i skuldfrågan. Det är en svaghet i utredningen att resonemangen inte är mer utvecklade kring hur denna bedömning – i ett så tidigt skede att en förundersökning ännu inte är inledd – ska göras. Rekvisitet organisation eller grupp behöver enligt hovrättens mening analyseras och förtydligas ytterligare. En viktig fråga i sammanhanget är vilken typ av utredning och hur stark koppling till organisationen eller gruppen som ska krävas. De otydligheter som råder kring vilka personer som kan anses främja en organisation eller grupps planer att begå allvarlig brottslighet innebär att ett mycket stort antal personer kan bli föremål för hemliga tvångsmedel. Även familjemedlemmar och andra närstående, vilka inte ens påstås ha haft med gruppen/organisationen eller brottsligheten att göra kan i praktiken komma att omfattas.

Utredningen har heller inte närmare motiverat varför det inte ska vara möjligt att preventivt använda hemliga tvångsmedel mot en ensam person som inte kan antas tillhöra en organisation eller grupp i det fall det finns konkreta omständigheter som tyder på att ett allvarligt brott t.ex. planeras. Det kan i sammanhanget noteras att det av utredningen framgår att en grupp kan bestå av endast två personer, varför det endast är fall med ensam gärningsman som faller utanför tillämpningsområdet enligt förslaget.

Regelverket avseende hemliga tvångsmedel

Hovrätten instämmer i vad som anges i utredningen om att regelverket för hemliga tvångsmedel är redaktionellt komplicerat och att reglerna kan vara svåra att hitta. Det är därutöver vanskligt att förstå hur de olika reglerna förhåller sig till varandra, eftersom det finns ett stort antal korshänvisningar och flera olika regelverk. Att systemet är komplext är enligt hovrätten vidare ett problem på så sätt att det försvårar möjligheterna till insyn och kontroll. Det kan också öka risken för misstag av domare, misstag som i vissa fall kan innebära att en domare gör sig skyldig till tjänstefel. Den föreslagna lagtexten är inte lättöverskådlig. Att delar av lagen kommer vara tidsbegränsad påverkar också tydligheten. Denna problematik visar ytterligare på behovet av en allmän översyn och utvärdering av systemet kring hemliga tvångsmedel innan några större förändringar genomförs.

Som framgår av utredningen har flera av lagarna på området också nyligen ändrats, vissa flera gånger på kort tid. Samtidigt pågår ytterligare utredningar på området. Parallellt med detta utvärderas den tillfälliga lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Hovrätten anser det problematiskt att nu införa en större förändring av systemet utan att först se över regelverket samt låta pågående utvärderingar och utredningar färdigställas. Att gå vidare med förslaget dessförinnan innebär bl.a. en risk att lagstiftaren går längre än vad som är nödvändigt. De stora integritetsintrång som hemliga tvångsmedel innebär är ett starkt skäl till försiktighet.

Enligt hovrätten behöver det särskilt utredas närmare hur effektiv en möjlighet att preventivt använda hemliga tvångsmedel kan tänkas bli. Då en förundersökning bör inledas så snart det finns konkreta omständigheter som talar för att ett allvarligt brott planeras kan det ifrågasättas om förslaget överhuvudtaget innebär några effektivitetsvinster. Det saknas närmare resonemang kring detta i utredningen. Därför är det också svårt att avgöra om eventuella effektivitetsvinster överväger de stora ingrepp i den personliga integriteten som utredningens förslag innebär.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättslagmannen Ragnar Palmkvist, hovrättsrådet Mirja Högröm och tf. hovrättsassessorn Isabelle Waldenström, föredragande.



Anders Perklev



Isabelle Waldenström