

Remissvar

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel

Ju2022/03121

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52), inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Institutet delar oron över den gängrelaterade och organiserade brottslighetens utveckling som ligger bakom förslaget om att utöka möjligheterna till användning av preventiva tvångsmedel. Institutet anser dock att utredningens förslag inte är proportionerligt till det intrång i den personliga integriteten och andra människorättsrisker som det medför. *Institutet avstyrker därför förslaget i sin helhet.*

Institutet uttalar även följande:

- det finns ett brådskande behov av att vidta en utvärdering av effekterna som den utökade tvångsmedelsanvändningen haft utifrån ett människorättsperspektiv innan nya tvångsmedel införs eller existerande utvidgas.
- vid en eventuell fortsatt beredning eller andra översyner på området finns det skäl att göra mer noggranna jämförelser med andra europeiska länder. En sådan bör även ha ett tydligt fokus på hur enskildas mänskliga rättigheter skyddas i respektive rättsordning.
- det måste ifrågasättas om utredningens förslag, om genomförda, kommer att leva upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som Europadomstolen ställt upp om när hemliga tvångsmedel kan vara tillåtna.

- en mer utförlig redogörelse för hur förslagen förhåller sig till FN:s konvention om barnets rättigheter krävs och som tar upp hur det kan säkerställas att det ökande antalet barn och ungdomar som kan komma att träffas av hemliga tvångsmedel får möjlighet att tillvarata sina rättigheter.
- regeringen behöver bredda perspektivet och utifrån forskning och evidens initiera kraftfulla förebyggande sociala åtgärder för att tidigt förebygga och motverka att barn och ungdomar i riskzon rekryteras till brottslig verksamhet.

Övergripande synpunkter

Institutet avgränsar sitt svar till att i huvudsak omfatta övergripande synpunkter.

Behov av en heltäckande utvärdering

Institutet delar oron över utvecklingen av den gängrelaterade och organiserade brottsligheten och dess konsekvenser för enskilda och samhället, inte minst för människors trygghet i orter och områden som är särskilt utsatta för våldet. Institutet delar även uppfattningen att Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter enligt EKMR innefattar en skyldighet att garantera enskildas fri- och rättigheter, också från agerande från privata aktörer.¹ Denna skyldighet tillgodoses bland annat genom att staten straffbelägger gärningar som inkräktar på enskildas liv och integritet och ser till att utredning och åtal bedrivs effektivt.²

Denna utredning är, liksom flera andra åtgärder i den förra och den nuvarande regeringens åtgärder mot gängkriminalitet, ensidigt inriktad på kriminalpolitiska åtgärder. Utredningen föreslår att det ska införas utökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter, som Polismyndigheten och Tullverket, att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. I dag kan dessa myndigheter som huvudregel endast få tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel inom ramen för förundersökningar av brott.³ Förslagen motiveras bland annat med att det enligt Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter finns en skyldighet att se

¹ Enligt artikel 1 EKMR har staten en skyldighet att garantera var och en, som befinner sig under dess jurisdiktion, fri- och rättigheter enligt konventionen.

² Se t.ex. Europadomstolens domar, MC mot Bulgarien, no. 39272/98, 4 december 2003, p. 148-153, och KU mot Finland, no. 2872/02, 2 december 2008.

³ Undantaget rör s.k. systemhotande brott, det vill säga brott som i påverkanssyfte riktar sig mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker eller mot företrädare för massmedia. Se 1 § 7 p lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

till att det finns en effektiv brottsbekämpning, inklusive effektiva verktyg för brottsutredning.⁴

Institutet kan konstatera att de brottsbekämpande myndigheterna under de senaste decennierna redan fått mycket omfattande möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Effekten dessa åtgärder haft på förutsättningarna för att utreda brott, eller vilken effekt de haft på enskildas mänskliga rättigheter har emellertid inte hunnit utvärderas innan nya förslag initierats.⁵

Enligt institutets mening finns det en hög risk för att skyddet för den personliga integriteten riskerar att urholkas på ett oacceptabelt sätt. Utredningen redogör till exempel för att lagstiftarens syn på vilken tvångsmedelsanvändning som kan tillåtas har förskjutits under senare år.⁶ Denna omsvängning har lett till att utredningen i dag gör en annan avvägning mellan intresset av skydd för intrång i integriteten och intresset att förhindra brott än den som gjordes av regeringen så sent som 2014.⁷ Enligt institutets mening talar dock argumentet om en snabb omsvängning och förskjutning i synsätt där många inskränkningar accepterats på kort tid snarare för motsatsen, det vill säga för att det nu finns skäl för försiktighet och noggranna analyser innan ytterligare steg tas i samma riktning.

Institutet vill vidare påminna om sitt tidigare uttalande om att den höga lagstiftningstakten på området hemliga tvångsmedel riskerar att medföra att ett redan komplext och svårtillgängligt regelverk blir än mer otydligt och svårt att överblicka. Detta kan i sin tur påverka möjligheten till en förutsebar rättstillämpning.⁸

Sammanfattningsvis anser institutet att det finns ett brådskande behov av att utvärdera vilka effekter den utökade tvångsmedelsanvändningen har haft utifrån ett människorättsperspektiv innan nya tvångsmedel införs eller existerande utvidgas.⁹ En utvärdering bör även undersöka om det finns mönster i tvångsmedelsanvändning som visar på skillnader i fråga om faktorer som de utsatta personernas ålder, bosättning eller ursprung i övrigt.

⁴ SOU 2022:52 s. 46.

⁵ Se också det särskilt uttalande till delbetänkandet från utredningens expert Sargon de Basso, Sveriges advokatsamfund, SOU 2022:52 s. 343 ff.

⁶ SOU 2022:52 s. 179.

⁷ Regeringen anförde då att polisens behov av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning inte var lika påtagligt som Säkerhetspolisens, se prop. 2013/14:237 s. 215.

⁸ Remissvar Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19), 9 september 2022, Institutets dnr 1.1.2-283/2022

⁹ Liknande synpunkter har även framförts av Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, i dess remissyttrande över SOU 2022:19 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, 12 september 2022.

Institutets syn på förslaget

Användningen av hemliga tvångsmedel aktualiserar bl.a. skyddet för den enskildes personliga integritet och rätt till privat- och familjeliv. Dessa rättigheter återfinns bl.a. i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga och framgår även av Sveriges internationella människorättsåtaganden (se t.ex. 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 EKMR, artikel 7 i EU:s rättighetsstadga och artikel 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Skyddet för privat- och familjeliv och den personliga integriteten är inte absolut utan kan begränsas. Enligt regeringsformen får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Vid proportionalitetsbedömningen måste lagstiftaren tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts.¹⁰ Enligt EKMR måste en inskränkning ha stöd av lag, och den får enbart göras om den i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till ett uppräknat godtagbart syfte, som den nationella säkerheten, förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2 EKMR). Enligt Europadomstolens praxis har staten ett visst tolkningsutrymme att avgöra sättet som det godtagbara syftet kan nås på när den gör avvägningen mellan den enskildes intressen och intresset som åtgärden avser att skydda. En inskränkning i en rättighet kan inte betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle om den inte är proportionerlig mot det godtagbara syftet.¹¹

Utredningen utför en sådan proportionalitetsbedömning. Den kommer bland annat till slutsatsen att det finns ett påtagligt behov av mer preventiva tvångsmedel för att förhindra den allvarligaste brottsligheten. Samtidigt noterar utredningen att en utvidgning innebär ökade risker för den personliga integriteten. Fler personer – även utomstående – kan komma att utsättas för preventiva tvångsmedel och myndigheterna kan få tillgång till mer information av känslig art. I en del fall kommer användningen inte leda till utredning eller lagföring. Utvidgningen kommer också innebära att information som inte har någon betydelse för möjligheterna att förhindra brott kommer att inhämtas. Utredningen kommer emellertid fram till att intresset av att förbättra

¹⁰ Prop. 2009/10:80 s. 176 f.

¹¹ Se t.ex. Europadomstolens dom i stor sammansättning, Zakharov mot Ryssland, no. 47143/06, den 4 juni 2015.

förutsättningarna för att förhindra allvarliga brott väger tyngre än intresset av att skydda den personliga integriteten. Enligt utredningen är därför en utvidgad möjlighet att använda preventiva tvångsmedel proportionerlig.

Institutet delar inte denna bedömning, utan anser att utredningens förslag inte är proportionerligt till det intrång i den personliga integriteten och andra människorättsrisker som förslaget medför. Vår bedömning grundar sig på de negativa effekter förslaget har på rättssäkerheten samt den bristfälliga utredning som ligger till grund för förslaget. *Institutet anstyrker därför förslaget i sin helhet.*

Institutet vill här nedan utveckla vår bedömning i några frågor som berör konsekvenserna och tillämpningen av utredningens förslag.

Rättssäkerhetsfrågor

Institutet anser att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel är tydligare inom ramen för en förundersökning eftersom det då framgår vilken gärning och vilken person som tvångsmedlet är tänkt att träffa. Utredningens förslag till nya lagbestämmelser om tillståndsansökning innehåller flera begrepp som framstår som otydliga. De återfinns bland annat i betänkandets centrala förslag på ny lagbestämmelse:

Ett tillstånd enligt denna lag får också meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket [i den föreslagna bestämmelsen] och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.¹²

Enligt institutets mening finns här flera begrepp som är svårtolkade. Det gäller exempelvis vad som är en ”påtaglig risk”, vad som kan betecknas som en ”organisation eller grupp” och vad det betyder att främja en brottslig verksamhet. Institutet noterar även att situationerna som kan vara aktuella liknar sådana när förutsättningarna för att inleda en förundersökning är uppfyllda, och därmed möjligheterna att ansöka om tillstånd för hemliga tvångsmedel av detta skäl.¹³ Institutet kan vidare konstatera att det finns få vägledande avgöranden från överrätterna om användningen av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen, och att förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning brister. Institutet måste därför ifrågasätta om utredningens förslag, om genomförda,

¹² En ny 2 a § i preventivlagen, SOU 2022:52 s. 324.

¹³ Jfr vad som gäller för förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. 2 § brottsbalken.

skulle leva upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som ställts av Europadomstolen.¹⁴

Vidare konstaterar institutet att förutsättningarna för en enskild att underrättas om användningen av hemliga tvångsmedel är sämre om det ges inom ramen för tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen i stället för inom ramen för en förundersökning. Det finns enligt institutet en stor risk att de möjligheter att både skjuta upp och underlåta att underrätta enskilda om tvångsmedelsanvändningen av sekretessskäl skulle bli regel snarare än undantag.

Internationell utblick (avsnitt 6)

Delbetänkandet innehåller uppgifter från brottsbekämpande myndigheter i ett antal europeiska länder om förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i sådana situationer som de föreslagna lagändringarna är tänkta att träffa. Enligt utredningen visar informationen att tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott inte är främmande i en demokratisk rättsstat.

Institutet vill emellertid understryka att den tvångsmedelsanvändning som redovisas i flera fall inte motsvarar den som föreslås av utredningen. Vad gäller exempelvis Danmark beskrivs att där finns en bredare kriminalisering av förberedelse till brott än i Sverige, och att tvångsmedlen som används för att förhindra brott därmed kategoriseras som sådana som används inom ramen för en förundersökning. Utredningen redovisar även att användningen av hemliga tvångsmedel för att förhindra brott i länder som Österrike och Ungern görs möjligt eftersom deltagande i kriminella nätverk är straffbelagt.

Enligt institutets mening ger den internationella utblicken därför inte tydligt stöd för att den föreslagna svenska modellen reflekterar en europeisk praxis på området. I en eventuell fortsatt beredning eller andra översyner på området finns det skäl att göra mer noggranna jämförelser med andra europeiska länder. En sådan bör även ha ett tydligt fokus på hur enskildas mänskliga rättigheter skyddas i respektive rättsordning.

Konsekvenser (avsnitt 13)

Institutet noterar att utredningen haft i uppdrag att göra en konsekvensbeskrivning av hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Barnets rättigheter nämns särskilt.¹⁵

¹⁴ Se Zakharov mot Ryssland, refererat i SOU 2022:52 s. 47 f.

¹⁵ Dir.2021:102.

Institutet anser att kommitténs analys av konsekvenserna för förslaget för barn och ungdomar är bristfällig. I avsnittet Konsekvenser framgår att barn kan ingå i den grupp av utomstående som kan drabbas av användningen av hemliga tvångsmedel, och att barnens rätt till privatliv enligt barnkonventionen därför riskeras. Enligt utredningen ska riskerna ha övervägts i samband med utformningen av respektive tvångsmedel. Utredningen konstaterar att riskerna inte går att undvika. Utredningen saknar en vidare analys av hur dessa risker i så fall ska hanteras, exempelvis med förslag på åtgärder som bidrar till att de barn och ungdomar som drabbas ska kunna ta tillvara sina rättigheter.

I de gängkriminella uppgörelser som förslaget riktar sig emot figurerar alltför ofta barn och ungdomar. I många fall är de brottsoffer, antingen genom att de utsätts för våld eller för att de genom påtryckningar och hot tvångsrekryteras in i en kriminell struktur. Institutet efterlyser en mer utförlig redogörelse för hur förslagen förhåller sig till barnkonventionen, och till exempel hur det kan säkerställas att det ökande antalet barn och ungdomar som kan komma att träffas av hemliga tvångsmedel får möjlighet att tillvarata sina rättigheter. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med normerna i barnkonventionen och andra internationella traktat som reglerar barnets rättigheter. Det är viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av både ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv.¹⁶

Avslutande reflektion

Utredningens uppdrag har varit avgränsat till att analysera utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Som framförts anser institutet att det stora antalet åtgärder som redan genomförts behöver utvärderas och att de förslag som nu presenterats inte är tillräckligt väl utredda för att godtas. Institutet anser också att regeringen behöver bredda analysen och utifrån forskning och evidens föreslå åtgärder som är preventiva och tidigt förebyggande mot att barn och ungdomar rekryteras in i gängkriminalitet eller organiserad brottslighet.

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson.

Fredrik Malmberg

¹⁶ Se Remissvar Bättre konsekvensutredningar Ds 2022:22, institutets dnr 1.1.2-407/2022