

Ända- målen helgar medlen?

Preventiva
tvångsmedel och den
personliga integriteten

Abstract

Det nuvarande förslaget om preventiva tvångsmedel ökar riskerna för oberättigade intrång i individers personliga integritet. Fördelarna med tvångsmedlen uppväger inte nackdelarna, särskilt när det inte är säkert att åtgärderna är effektiva. I en situation där den enskilde ofta förlorar mot statens intresse måste förslaget förenlighet med skyddet för den personliga integriteten också bedömas i ljuset av de många repressiva åtgärder som just nu föreslås på tvångsmedelsområdet.



Elin Venholen
jurist



Ändamålen helgar medlen?

Preventiva tvångsmedel och den personliga integriteten

Inledning

Att det ingår i statens kärnuppdrag att upprätthålla lag och ordning är i stort sett alla över hela den politiska skalan överens om. De senaste åren har statens förmåga att uppfylla detta uppdrag diskuterats flitigt. Det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige har ökat och den organiserade brottsligheten har fått fäste i flera samhällsinstitutioner. I ljuset av detta har frågan om fler verktyg för att förhindra brott lyfts till ytan. Preventiva tvångsmedel har tidigare varit reserverade för säkerhetshot utifrån eller för att förhindra terrorism. Att ta steget mot preventiva tvångsmedel för att förhindra brott inom organiserad brottslighet i Sverige menar många skulle innebära ett stort skifte i synen på statens makt och befogenheter att göra intrång i individens privata sfär. Den 5 april 2023 lämnade regeringen ett förslag om införandet av preventiva tvångsmedel vidare till Lagrådet för remiss. Syftet med denna rapport är att diskutera hur förslaget och den bakomliggande utredningen förhåller sig till individens skydd för den personliga integriteten. Hur tungt väger individens rätt till personlig integritet egentligen i förslaget och är det förenligt med de rättighetsskydd Sverige har förbundit sig till?¹

Skyddet för den personliga integriteten

Den personliga integriteten skyddas i en av Sveriges grundlagar regeringsformen 2 kap 6 § andra stycket. Bestämmelsen är avsedd att skydda den enskildes personliga sfär från intrång och stärka individens självbestämmande gällande vilken personlig information som det allmänna har tillgång till. Skyddet i Regeringsformen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.³ Personlig integritet har alltså lämnats utan en konkret definition.⁴ Det innebär att den faktiska innebörden blir öppen för tolkning. Det som kan sägas vara klart är att det finns ett skydd mot intrång i den enskildes personliga angelägenheter såsom den enskildes hem, ekonomi eller andra personliga förhållande. Trots att det inte uttryckligen beskrivs är det möjligt att tolka förarbetena som att den enskilde medborgaren ska kunna förvänta sig att staten inte avlyssnar, kartlägger eller övervakar individen utom i undantagsfall.⁵ Den personliga integriteten har i Sverige betraktats som en lågt värderad rättighet.⁶ Det var först i 2010-års grundlagsreform som ett mer generellt skydd infördes, men även detta skydd

1 Policypaperet är baserat på Elin Venholens examensarbete i konstitutionell rätt på juristprogrammet vid Uppsala universitet med titeln *Ändamålen helgar medlen? - En utredning av förhållandet mellan skyddet för den personliga integriteten och preventiva tvångsmedel* som författades under vårterminen 2023.

2 Prop 2009/10:80 s 176.

3 Prop 2009/10:80 s 250.

4 SOU 2007:22 s 49-52 och SOU 2015:31 s 51.

5 SOU 1980:8 s 71.

6 Naartijärvi, Markus, För din och andras säkerhet – Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning, Lustus förlag 2013. (Cit: Naartijärvi s 206)

saknar en definition. Detta har begränsat skyddet av den personliga integritetens omfattning.⁷

Enligt 2 kap 19 § Regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Detta innebär att Europakonventionen får en särskild upphöjd status genom grundlagen. Riksdagen måste följa Europakonventionen när de stiftar lagar.⁸ När skyddet för rättigheter skiljer sig åt ska det skydd som är starkast väljas.⁹ Eventuella luckor i skyddet för den personliga integriteten i svensk grundlag kommer täppas igen av skyddet enligt artikel 8 i de fall det ger den enskilde ett starkare skydd. Detta har bland annat påverkat bedömningen av om en rättighetsbegränsning är proportionerlig, det vill säga befogad och tillåten, då svensk rätt influerats av Europadomstolens bedömningar.¹⁰

Artikel 8.1 i Europakonventionen anger att var och en har rätt till respekt för privatliv, familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. I denna bestämmelse saknas ett krav på betydande ingrepp. Detta innebär att ett mindre ingrepp i rättigheten kan omfattas av skyddet i artikel 8.1 Europakonventionen, men inte Regeringsformen eftersom det ställer upp ett krav på att ingreppet i integriteten ska vara betydande. Detta kombinerat med utvecklingen genom Europadomstolens praxis som skapat ett brett tillämpningsområde där många olika situationer omfattas av skyddet innebär att artikel 8.1 ger ett bredare skydd för den personliga sfären än skyddet i Regeringsformen 2 kap 6 §.¹¹ Europakonventionen skyddar inte bara individuella medborgare utan även till viss del företag.¹² Begreppen i artikel 8 ska tolkas brett och det finns mycket överlapp mellan de fyra kategorierna privatliv, familjeliv, hem och korrespondens.¹³

Personlig integritet – från ett allmänintresse till en individuell rättighet

Betydelsen av och synen på den personliga integriteten har förändrats över tid i svensk rätt. Lagstiftaren, det vill säga politiker i riksdagen har gått från att se den personliga integriteten som ett individuellt uttryck för ett samhällsintresse till ett intresse för enbart den enskilde. Bekämpningen av brott ansågs tidigare inte få inkräkta på värden som var nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, till exempel den personliga integriteten. Denna typ av resonemang återkommer i flera utredningar om synen på integritet i förhållande till brottsbekämpning och terrorism. I utredningen av terrorlagstiftningen 1989 ansågs det vara principiellt tveksamt att göra det lättare att använda tvångsmedel för att utreda brott generellt. Det ansågs kunna hota legitimiteten för staten.¹⁴

7 Derlén, Mattias; Lindholm, Johan; Naartijärvi: Konstitutionell rätt, Wolters Kluwer Sverige, 2016 (cit: Derlén mfl) s 346.

8 Bull, Thomas; Sterzel, Fredrik: Regeringsformen – En kommentar, fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019 (cit: Bull, Sterzel) s 90.

9 Prop 1993/94:117 s 37.

10 Åhman, Karin: 2 kap. Regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter – en jämförelse, SvJT 100 år (festskrift) 2016, s 460–478 (cit: Åhman)

11 Derlén mfl s 346.

12 Derlén mfl s 347.

13 Derlén mfl s 351.

14 SOU 1968:4 s 40, SOU 1988:18 s 170–171 och SOU 1989:104 s 129.

I tidigare förarbeten talades det alltså om allmänhetens intresse av integritet.¹⁵ I förarbetena till preventivlagen 2006 och senare förarbeten ses den personliga integriteten på ett annat sätt.¹⁶ I förarbetena som föranledde preventivlagen visas detta genom att hotet från terrorism vägs mot den enskildes rätt till integritet.¹⁷ Detta synsätt på integriteten återkommer i den utredning som nu förs om utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.¹⁸ Gemensamt för de senare utredningarna är att intrång i integritet ses som något som enbart drabbar den enskilde, medan att bekämpa brott eller terrorism ses som ett allmänintresse. Det beskrivs att ett fåtal individer inte väger över samhällsintresset.¹⁹ Detta resonemang illustrerar förändringen, då tidigare utredningar bedömer den personliga integriteten som en del av individens rätt i en demokrati och ett uttryck för ett allmänintresse.²⁰ Denna förändring kan tänkas ha många orsaker, men sammanfaller tidsmässigt med att kriget mot terrorismen tog fart i västvärlden efter den elfte september. I Sverige illustrerades även detta i den infekterade FRA-debatten. Slutsatsen är att den personliga integriteten idag, särskilt i förhållande till tvångsmedelsanvändning för att bekämpa brott ses som en rättighet för varje enskild medborgare, i stället för ett sammantaget intresse för samtliga individer.

Förslaget föreslår en utökning av preventivlagen

Förslaget i den nuvarande utredningen är att tillstånd till preventiva tvångsmedel ska få beviljas om *det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar följande brott och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten:*

- *mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse,*
- *grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott,*
- *grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott,*
- *grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller*
- *grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.*²¹ Att använda tvångsmedel måste vara av synnerlig vikt för utredningen och tillstånd måste ges av domstol. Åtgärden måste också uppväga intrånget.²²

Förändringarna innebär alltså att flera typer av brottslig verksamhet omfattas och det finns fler fall då det är möjligt för myndigheterna att använda preventiva tvångsmedel. Möjligheten att använda preventiva tvångsmedel enligt förslaget innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och berör därför skyddet i både 2 kap 6 § Regeringsformen samt artikel 8 Europakonventionen.

15 SOU 1968:4 s 40.

16 A a s 485.

17 SOU 2003:32 s 269.

18 SOU 2022:52 s 125.

19 Lagrådsremissen s 72 och SOU 2003:32 s 269.

20 Prop 1973:37 s 88 och SOU 1975:95 s 97.

21 Lagrådsremiss, Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, Stockholm den 5 april 2023 (cit: Lagrådsremissen) s 65.

22 Lagrådsremissen s 38.

Nödvändig och effektiv?

Preventiva tvångsmedel behöver inte per automatik bryta mot det lagstadgade skyddet för den personliga integriteten. Enligt Regeringsformen och Europakonventionen får rätten till personlig integritet inskränkas om ett antal förutsättningar uppfylls. Dessa är:

- att rättigheten begränsas genom lag,
- att åtgärden, i detta fall preventiva tvångsmedel, genomförs för ett legitimt ändamål,
- att åtgärden är lämplig för att uppnå ändamålet,
- att åtgärden är nödvändig för ändamålet,
- samt att fördelarna med inskränkningen överväger nackdelarna.²³

Frågan är om regeringens förslag uppfyller dessa krav.

Att en rättighetsinskränkning ska vara nödvändig innebär att den ska vara nödvändig för att uppfylla ändamålet samt att det minst ingripande alternativet ska väljas för att uppnå ändamålet.²⁴ I utredningen kopplas behov eller nödvändigheten av åtgärderna till ökningen av dödligt skjutvapenvåld relaterat till kriminella nätverk. Det kopplas även till tystnadskultur i kriminella nätverk som gör det svårt att utreda brott.²⁵ Att den organiserade brottsligheten har ökat i omfattning samt är svår att utreda och förhindra går inte att förneka. Att det är legitimt för staten att vilja motverka denna utveckling är också självklart. Det som däremot måste bedömas är huruvida åtgärderna är nödvändiga för att uppnå detta ändamål och om de är effektiva.

En fråga som har lyfts av flera remissinstanser är frågan om vilka som kommer att bli föremål för avlyssning. Den kritik som har framförts är att tvångsmedelsanvändningen enligt förslaget kommer baseras på Polisens förståelse av vem som tillhör ett kriminellt nätverk. I kombination med att brottslig verksamhet inte är definierade kan det skapa svårigheter med att avgränsa gruppen som kan övervakas.²⁶ Det har kritiserats ur ett rättssäkerhetsperspektiv att brottslig verksamhet inte definierats i preventivlagen.²⁷ För att få begränsa rättigheten måste kretsen av personer som kan avlyssnas avgränsas tydligt. Lagen ska alltså framstå som tillräckligt precis och det ska vara förutsägbart för medborgarna vem som kan bli föremål för avlyssning.²⁸ Det faktiska förslaget följer den konstruktion som redan idag finns i preventivlagen, där en person som kan tänkas främja brottslig verksamhet i en organisation eller grupp kan bli föremål för tvångsmedel.

En aspekt av förslaget som är intressant ur nödvändighetsperspektiv är att narkotikabrottslighet ingår i listan av den brottsliga verksamhet som kan föranleda preventiva tvångsmedel. Säkerhets- och integritetsskyddsämnden ifrågasätter nödvändigheten av detta eftersom det inte är klarlagt huruvida det är effektivt för att förhindra brottslighet i kriminella nätverk genom att stoppa enskilda

23 Rainey; Bernadette, McCormick Pamela; Ovey, Clare: Jacobs White, and Ovey: The European Convention on Human Rights, åttonde upplagan, Oxford University Press, 2021 s 63 ff.

24 Prop 1998/99:21 s 4.

25 SOU 2022:52 s 148–155.

26 Umeå Universitet, Dnr 2022/03121, 30 januari 2023, Yttrande över SOU 2022:52 – Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. s 2.

27 Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel- När och hur får de användas?, Femte upplagan, Norstedts juridik 2022. (Cit: Lindberg) s 815.

28 Malone mot förenade kungariket, nr 8691/79, 2 augusti 1984 p 70-79 , Kruslin mot Franrike, nr 11801/85, 24 april 1990 p 35 och Huvig mot Franrike, nr 11105/84, 24 april 1990 p 34.

narkotikaförsäljningar. Ändamålet enligt utredningen är att bromsa och förhindra brottslighet inom kriminella nätverk. Om syftet med att införa preventiva tvångsmedel är att bromsa den totala brottsutvecklingen kan det ifrågasättas om det uppfyller syftet att motverka enskilda narkotikabrott. Justitiekanslern har ifrågasatt nödvändigheten av att inkludera narkotikabrott i brottskatalogen. Om det i sig inte är ändamålsenligt att använda tvångsmedel för denna typ av brott kan åtgärden inte anses uppfylla kravet på nödvändighet i denna del. Regeringen menar att narkotikabrottsligheten är gängkriminalitetens kärnverksamhet. Därför anses det nödvändigt att bekämpa denna för att uppnå ändamålet eftersom det ökar de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att förhindra brott.²⁹

“Det säger sig självt att en åtgärd som inte är effektiv inte kan betraktas som nödvändig”

Effektiviteten av förslaget blir också aktuellt för att bedöma nödvändigheten. Det säger sig självt att en åtgärd som inte är effektiv inte kan betraktas som nödvändig. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet menar att det är felaktigt av utredningen att hänvisa till straffprocessuella tvångsmedels effektivitet eftersom de har en annan karaktär. Att jämföra med något som sker inom en utredning av ett specifikt brott är inte det samma som att förhindra brott med

tvångsmedel. Fakulteten hänvisar till utvärderingen av preventiva tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhet.³⁰ I denna utredning nådde man slutsatsen att den preventiva tvångsmedlen hade en begränsad effekt på Säkerhetspolisens arbete och att det i få fall hade lett till att brott förhindrats.³¹ Att det sker en jämförelse med de straffprocessuella tvångsmedlen är relevant för att fastställa att till exempel hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är ett effektivt sätt att samla information. Felslutet ligger i att jämföra det tvångsmedel som används vid misstanke för konkreta brott som redan skett när syftet med dessa åtgärder är att förhindra brott. Eftersom avvägningen då bygger på uppgifter som inte är lika konkreta kan det vara så att effektiviteten inte blir densamma. Det kan vara en större risk att man avlyssnar fel person och därmed kränker enskilda personers rättigheter utan grund.

Svea hovrätt ifrågasätter i sitt remissvar varför preventiva tvångsmedel krävs när en förundersökning om brott kan inledas så fort det finns en konkret misstanke av att ett så allvarligt brott planeras. Regeringen bemöter detta i lagrådsremissen och menar att de brottsbekämpande myndigheterna skulle få ett bättre utgångsläge att förhindra brott med mer tillgänglig information. Detta bekräftas enligt regeringen av Polismyndighetens och Tullverkets remissvar.³² Det är möjligt att ställa sig kritiskt till denna bedömning eftersom det faktiskt inte tillför några konkreta omständigheter som visar på preventiva tvångsmedels effektivitet. Att Polismyndigheten sedan menar att preventiva tvångsmedlen skulle underlätta deras möjlighet att utreda brott måste också ges begränsad relevans med hänsyn till att ändamålet är att förhindra brott. Detta lyfts även i lagrådsremissen.³³

29 Lagrådsremissen s 59 och s 74.

30 Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Dnr SU FV-4093-22, den 31 januari 2023, Remiss: Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, (SOU 2022:52)

31 SOU 2012:44 s 488.

32 Polismyndigheten, Dnr A624.567/2022, 27 januari 2023 s 1 och Tullverket, Dnr STY 2022-739, 24 januari 2023 s 1 -2.

33 Lagrådsremissen s 70.

En syftesförflyttning har skett

Det går att ifrågasätta varför bedömningen av nödvändigheten av preventiva tvångsmedel i brottsbekämpande verksamhet har förändrats över tid. Som nämnts så bedöms behovet i förslaget utifrån den ökade kriminaliteten i form av kriminella nätverk.³⁴ Bedömningen skiljer sig från tidigare bedömningar som gjorts av behovet. Då lyftes samma typ av problem och svårigheter såsom tystandskultur med att utreda och upplura brott.³⁵ Tidigare menade man att avsikten att utföra ett brott oftast var tillräckligt för att kunna inleda förundersökning.³⁶ Nu görs i stället bedömningen att preventiva tvångsmedel är nödvändiga för att kunna nå punkten för att inleda förundersökning och utreda brott. Att dessa resonemang skiljer sig på detta sätt gör det möjligt att ställa sig undrande till varför de brottsutredande myndigheterna har ett annat behov för att kunna utföra sitt arbete. Varför är det nödvändigt för Polisen nu om det inte var det tidigare?

En inskränkning i den personliga integriteten får inte genomföras enbart för att underlätta myndigheternas arbete.³⁷ Skillnaden i resonemangen från det tidigare förarbetet och SOU 2022:52 antyder att åtgärden nu syftar till att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna i deras arbete att bekämpa samma typ av brottslighet, även om kombinationen av den tekniska utvecklingen och den kraftiga ökningen av brott relaterade till kriminella nätverk har försvårat utredningsläget.³⁸ Det kan, sammantaget, tänkas medföra ett förändrat behov av preventiva tvångsmedel.

Fördelar och nackdelar väger olika

Det sista steget för att bedöma en rättighetsinskränkning är att väga fördelarna mot nackdelarna.³⁹ Centralt i denna bedömning är att det faktiskt görs en avvägning mellan för- och nackdelar för att bedömningen inte enbart ska bli en ursäkt för en rättighetsbegränsning.⁴⁰ I detta fall blir det relevant att belysa ett flertal faktorer i förslaget som till exempel brottskatalogen, omfattningen av förslaget samt risken för att en större krets personer avlyssnas.

Förslaget innebär ett stort skifte från tidigare ordning där tvångsmedelsystemet har mycket begränsade möjligheter att använda tvångsmedel preventivt. När en lagstiftning som gör ingrepp i enskildas rättigheter utvidgas kan det var rimligt att välja att begränsa tillämpningsområdet av lagen till en början. Flera remissinstanser menar att förslaget har ett för stort tillämpningsområde vad gäller både personkretsen och brottskatalogen. Avvägningen ska i detta fall göras mellan nyttan av preventiv tvångsmedel och skadan av intrånget i den personliga integriteten.

Utgår man från att Regeringen har rätt om effektiviteten av åtgärden så är det möjligt att väga eventuella fördelar med åtgärden och nackdelarna med ingrepp i rättigheten. Det skulle innebära att preventiva tvångsmedel kraftigt skulle motverka den organiserade

34 SOU 2022:52 s 150.

35 Prop 2013/14:237 s. 68 – 69.

36 Prop 2013/14:237 s 68.

37 Naartjärvi s 58 och SOU 1984:54 s 77.

38 SOU 2022:52 s 152 – 154.

39 Beckman, Ludvig: Godtagbart i ett demokratiskt samhälle? De hemliga tvångsmedlen och rätten till personlig integritet, SvJT 2006, s 1–22 (cit: Beckman) s 10.

40 Naartjärvi s 60.

brottsligheten och bidra till en minskning av det dödliga skjutvapenvåldet i samhället.⁴¹ Denna effekt måste sedan vägas mot nackdelarna med förslaget. Som flera remissinstanser påpekat riskerar lagens omfattande utformning att oberättigat drabba en individ. Om utvidgningen genomförs kommer de brottsbekämpande myndigheterna att kunna avlyssna icke misstänkta personer i hemlighet innan brott har begåtts, vilket i betydande grad ökar risken för oberättigade integritetsintrång.⁴² Europadomstolen har i praxis uttalat att övervakning i sig kan hota förtroendet för demokratin och staten. De hemliga tvångsmedlen bör därför bara införas om det är nödvändigt för att skydda demokratiska institutioner.⁴³ Det är därför möjligt att tänka sig att det motstående intresset väger tungt på grund av dess betydelse för vårt demokratiska system. I svensk rätt har man däremot vägt den personliga integriteten mellan individens intresse och statens intresse.⁴⁴ Detta resonemang syns även i den aktuella utredningen.⁴⁵ Att se rättigheten som en strikt individuell rättighet riskerar att förminska dess betydelse och kan leda till att rättigheten viktas lättare i förhållande till att förhindra brott. Om man i stället ser rätten till skydd för sin personliga integritet som ett uttryck för ett demokratiskt system är det möjligt att rättigheten och inskränkningar i den kan väga tyngre. I det aktuella fallet syftar åtgärderna till att motverka brottslighet, men om det i sin tur riskerar att många fler människor får ett oberättigat intrång i sin personliga integritet är det möjligt att, liksom många remissinstanser gör, dra slutsatsen att förslaget inte är proportionerligt.⁴⁶

“Som flera remissinstanser påpekat riskerar lagens omfattande utformning att oberättigat drabba en individ”

Det går dock att göra bedömningen att vissa delar i förslaget inte faller under samma bedömning. Ett flertal remissinstanser lyfter fram delar av förslaget och menar att vissa justeringar kan göras. Preventiva tvångsmedel kan till exempel anses vara proportionerligt för mord eftersom intresset att förhindra att människor dör får anses vara högre än att förhindra exempelvis narkotikasmuggling.⁴⁷ Som Justitiekanslern lyfter fram så kan narkotikabrotten i sig innebära att personkretsen blir mycket omfattande och därmed öka risken för att intrång görs utan att det är berättigat.⁴⁸

41 SOU 2022:52 s s 163

42 Säkerhets- och integritetensskydd nämnden, Dnr 147–2022, 25 januari 2023, Yttrande över Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) s 4.

43 Klass med flera mot Tyskland nr 5029/71, 6 september 1978 p 42 – 49.

44 Se avsnittet ”Personlig integritet – från ett allmänintresse till en individuell rättighet”.

45 SOU 2022:52 s 125.

46 Se till exempel Justitiekanslern, Dnr 2022/6427, 27 januari 2023, Remissyttrande - Betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel , Justitieombudsmannen, Dnr R 84–2022, 31 januari 2023, Yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) , Centrum för rättvisa, 31 januari 2023, Remissyttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52)

47 Sveriges advokatsamfund, R-2022/2284, den 31 januari 2023 och Justitiekanslern, Dnr 2022/6427, 27 januari 2023

48 Justitiekanslern, Dnr 2022/6427, 27 januari 2023

Tillgången till effektiva rättsmedel

Europakonventionen har även ett krav på effektiva rättsmedel, vilket betyder att det ska finnas möjlighet att pröva intrånget i ens rättigheter rättsligt. Detta har fått särskild betydelse vid användningen av hemliga tvångsmedel eftersom individen i det fallet saknar möjlighet att själv ifrågasätta hemliga tvångsmedel eftersom åtgärderna är just hemliga.⁴⁹ I utredningen görs bedömningen att kraven på att den som varit föremål för tvångsmedel ska underrättas enligt preventivlagen i kombination med andra rättsmedel som uppfyller kraven.⁵⁰ Tillsyn och kontroll av de brottsbekämpande myndigheterna utövas också av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Det svenska rättsmedlet har stora likheter med det bulgariska rättsmedel som underkändes av Europadomstolen i Ekimdzhiev med flera mot Bulgarien.⁵¹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i likhet med det bulgariska rättsmedlet inte möjlighet att fatta rättsligt bindande beslut.

Centrum för rättvisa kritiserar i sitt remissvar att utredningen hänvisar till SOU 2018:61 som utredde rättssäkerhetsgarantier innan ett flertal senare rättsfall från Europadomstolen hade kommit.⁵² Tidigare utvärderingar har nått slutsatsen att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kontroll, i kombination med Justitiekanslern och Justisombudsmannens granskningsmöjligheter, utgör ett effektivt rättsmedel som uppfyller Europakonventionens krav.⁵³ Det kan sägas att kontrollfunktionerna i Sverige är omfattande och det i kombination med de andra kontrollmekanismer som finns kan tänkas skapa ett robust system som motverkar missbruk. Däremot saknas ett organ som kan fatta rättsligt bindande beslut vilket förefaller vara ett krav i enlighet med Europadomstolens praxis.⁵⁴ I ljuset av den bedömning som gjorts i senare fall av Europadomstolen är det möjligt att ställa sig frågan om inte kraven har skärpts och att den utvärderingen som gjorts i Sverige därmed kan behöva omprövas.

Att det finns kontrollorgan som motverkar missbruk av hemliga tvångsmedel är viktigt eftersom den enskilda individen är ovetandes om att dennes personliga integritet kränks. Ett syfte med hemliga tvångsmedel är att de är just hemliga men, en förutsättning för att förtroendet för ett sådant system ska bestå är att det finns mekanismer som motverkar att staten missbrukar systemet och gör otillåtna ingrepp. Tidigare nämnts så finns fler sådana mekanismer i det svenska systemet, men det saknas ett organ som kan besluta att övervakningen ska upphöra. Detta kan krävas för att systemet ska ge tillräckligt skydd för individen.

Handlingskraft framför integritet

Utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel är inte den enda förändringen som är aktuell på tvångsmedelsområdet. Det pågår en utredning om datalagring vid brottsbekämpning.⁵⁵ Till det finns det förslag från regeringen om utökade möjligheter att

49 Kennedy mot förenade kungariket, nr 26839/05, 18 maj 2010, p 124 och Roman Zakharov mot Ryssland nr 47143/06, 4 december 2015, p 171.

50 SOU 2022:52 s 265.

51 Ekimdzhiev med flera mot Bulgarien nr 70078/12, 11 januari 2022, p 344–347.

52 Centrum för rättvisa, 31 januari 2023 s 7.

53 SOU 2018:61 s. 230.

54 Big brother watch mot Förenade Konungariket, nr 58170/13, 62322/14 and 24960/15, 25 maj 2021, p 359 och Ekimdzhiev med flera mot Bulgarien.nr 70078/12, p 344–347, 11 januari 2022.

55 Dir. 2021:58.

använda hemliga tvångsmedel för att utreda brott.⁵⁶ Utöver det finns också ett lagförslag som utökar polisens befogenheter att använda tvångsmedel i gränsnära områden.⁵⁷ Till detta finns ny lagstiftning om särskild utlänningskontroll som ger polisen ökade befogenheter att använda preventiva tvångsmedel samt en ny lag om elektronisk kommunikation och en ny reglering om genomsökning på distans och biometrisk autentisering.⁵⁸ Det sker alltså flera och stora förändringar på området gällande tvångsmedel. Trenden i samtliga av dessa förändringar är att statens befogenheter att använda tvångsmedel ökar.

“När den personliga integriteten enbart ses som ett intresse för den enskilde kan individen omöjligt vinna mot statens intresse i varje fall”

Helhetsbilden av tvångsmedelssystemet samt de förändringar som föreslås och utreds är att möjligheten för staten att övervaka och använda tvångsmedel ökar i snabb takt och att det sker utvidgningar av olika regleringar simultant.⁵⁹ Varje enskild förändring bör inte ses i ett vakuum begränsat till den enskilda lagstiftningen. Många av förändringarna relaterar till varandra samt till den ökande organiserande brottsligheten.⁶⁰ Det finns en politisk vilja och en stor enighet gällande mer repressiva åtgärder för att motverka kriminaliteten. Frågan är om inte denna enighet riskerar att skapa en situation där repressionen och statens makt utvidgas

på flera fronter samtidigt utan att den enskildes rätts beaktas på rätt sätt. När den personliga integriteten enbart ses som ett intresse för den enskilde kan individen omöjligt vinna mot statens intresse i varje fall, särskilt inte när det finns en mycket stark politisk vilja att visa handlingskraft mot kriminaliteten. Politikerna, det vill säga lagstiftarna, intresse att bekämpa den organiserade brottsligheten är större än det politiska intresset att skydda den personliga integriteten. De avvägningar som görs i förslaget om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel i kombination med den i övrigt snabba lagstiftningstakten på området visar på en politisk otålighet med ett mål i sikte. Med hänsyn till omfattningen på denna rapport är det inte möjligt att i detalj diskutera förenligheten av varje förändring, men det kan i iallafall diskuteras om inte det lapptäcke av tvångsmedel som just nu utvidgas tillsammans skapar ett system som i sin helhet gör för stora intrång i integriteten. Som beskrivs ovan så är det viktigt att nackdelar och fördelar med en inskränkning vägs mot varandra och att bedömningen inte behandlas som en metod för att försöka ursäktas en rättighetsbegränsning.⁶¹ Det är också ur ett nödvändighetsperspektiv centralt att det minst ingripande alternativet väljs.⁶² När flertalet förändringar sker på ett område samtidigt minskar möjligheten för dessa att förhålla sig till varandra och helheten kan riskera att bli mer repressiv än nödvändigt.

56 Se SOU 2022:19 samt lagrådsremissen.

57 Se Prop 2022/23:109.

58 Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningslagstiftningar, lagen (2022:483) om elektronisk kommunikation och Modernare regler för användningen av tvångsmedel och Prop 2021/22:119.

59 Ekimdzhev med flera mot Bulgarien nr 70078/12, 11 januari 2022, p 344–347.

60 SOU 2022:52 s 105.

61 Naartijärvi s 60.

62 Beckman s 10 f.

Avslutande kommentar

Förslaget att utöka möjligheten att använda preventiva tvångsmedel kan kritiseras ur ett rättighetsperspektiv. Preventiva tvångsmedel behöver inte strida mot skyddet för den personliga integriteten, men i förslaget i utredningen finns flera aspekter som medför större risker för ooberättigade intrång och det finns vissa frågetecken kring effektiviteten av de föreslagna åtgärderna. Den personliga integriteten är en grundbult i ett demokratiskt samhälle, men idag hamnar rättigheten och skyddet för den i skymundan på grund av den politiska viljan att bekämpa brott. Men det handlar inte om att uppfylla rättighetsåtaganden på papper. Den personliga integriteten är viktig för att medborgare ska känna tillit till staten. Om ett förslag går utöver vad som är nödvändigt och nackdelarna med förslaget överväger fördelarna riskerar detta att påverka medborgares förtroende för hela systemet och i slutändan staten.

Just nu pågår ett stort förändringsarbete för att effektivisera brottsbekämpningen där preventiva tvångsmedel är en del av en lång rad förändringar. Det är därför väldigt viktigt att frågorna om och riskerna med intrång i den personliga integriteten utreds ordentligt, både i varje enskilt ärende och gällande hela systemet. Annars riskerar den personliga integriteten att förvandlas till en pappersprodukt som politiker godtyckligt formar för att passa den aktuella politiska agendan.

Den gröna och liberala tankesmedjan

Om Fores

På den gröna och liberala tankesmedjan Fores arbetar vi varje dag för att söka de lösningar och reformer som Sverige behöver, för att försvara den liberala demokratin så som vi känner den. Vi står med den ena foten i akademien och forskningen och med den andra i samhällsdebatten. Genom våra temagrupper Tillväxt, Trygghet och Tillit söker vi forskningsbaserade, framtids-optimistiska reformförslag. Vi publicerar studier, böcker och rapporter samt arrangerar och medverkar i seminarier, samtal, debatter och projekt. Fores är hubben för den liberala demokratis vänner och driver därför bland annat Fores-akademien och Reformpuben för nätverkande och idéutveckling.

Besök gärna fores.se för mer information.

Redaktör:

Tove Hovemyr, samhällspolitisk expert Fores

Layout:

David Redebo, Fores

fores.se

Fores
Sveavägen 59, 113 59 Stockholm
info@fores.se