

**Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel SOU 2022:52  
(Ju2022/03121)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Fakultetsnämnden konstaterar inledningsvis att remissen innehåller ett antal förslag avsedda att underlätta för polis och åklagare när de använder tvångsmedel utanför en förundersökning, s.k. preventiva tvångsmedel, för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. I huvudsak lämnar fakultetsnämnden innehållet och förslagen i remissen utan erinran, men följande synpunkter förtjänar att framföras.

Tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för förundersökning. Detta kompletteras av den s.k. preventivlagen (2007:979) som dock idag omfattar endast brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde, till exempel sabotage, spioneri och terroristbrott. Utredningen har funnit att en utökad användning av preventiva tvångsmedel (dvs mot annan grov organiserad brottslighet, främst grov narkotikabrottslighet) är proportionerligt, under förutsättning att tillämpningsområdet avgränsas på ett ändamålsenligt sätt och att lagstiftningen innehåller kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som kan balansera den ökade risken för intrång i den personliga integriteten. Det ska vara fråga om en klar och konkret risk för brottslighet av visst slag. Denna bedömning ska grunda sig på faktiska omständigheter, som föreligger vid bedömningstillfället och inte endast på spekulationer eller allmänna antaganden.

Säkerhetspolisen hade tidigare klagat över att sättet hur preventiva tvångsmedel formuleras, tillsammans med de restriktiva uttalandena i förarbetena, har gjort att ”tröskeln” för preventiv användning av hemlig rumsavlyssning och hemlig avlyssning av elektroniska kommunikationer har satts mycket högt. M.a.o. hade man inte utnyttjat preventiv användning av dessa tvångsmedel så mycket. Nu anser tydligen Säkerhetspolisen att preventivlagen har varit till stor nytta (s. 185).



Den öppna polisen har tidigare ansett att man inte behövde preventiv avlyssning, pga. att förundersökning ofta kan inledas avseende osjälvständiga brott – försök, förberedelse eller stämpling – för att få information för att kunna förhindra brott. Nu har de tydligen ändrat uppfattning.

Det finns ett stort antal nyligen gjorda eller förslagna ändringar i lagstiftningen som rör hemliga tvångsmedel. I synnerhet finns det ett samspel mellan denna utredning och den nyligen framlagt utredningen, ”Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel” (SOU 2022:19). Denna utredning föreslår att det införs straffvärdeventiler som gör det möjligt att i vissa situationer beakta en flerfaldig brottslighets samlade straffvärde vid bedömningen av om hemliga tvångsmedel ska få användas. Dessutom föreslås att brottskatalogerna utvidgas, och denna utvidgning omfattar även osjälvständiga brottstyper. Utredningen föreslår även att hemlig avlyssning ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. Alla dessa förändringar – om de är genomförda – kommer att luckra upp en redan oklar gräns mellan användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet och användning av hemliga tvångsmedel i förundersökning. Alla dessa förändringar som görs samtidigt medför att området nu är mycket svårt att begripa, även för experter. De kumulativa effekterna av de genomförda ändringarna har ännu inte utvärderats innan nya förändringar och tillägg föreslås. Det är särskilt beaktansvärt att utredningen föreslår att även hemlig dataavläsning (HDA) ska omfattas av det föreslagna utvidgade tillämpningsområdet för de preventiva tvångsmedlen, trots att HDA lagen (2020:62) är tidsbegränsad under fem år för att effekterna av den därefter ska kunna utvärderas.

Utredning redogör för den mycket besvärliga situationen såvitt gäller gängkriminalitet (avsnitt 7.1). Redovisningen bygger till viss del på den tidigare utredningen, i Skärpta straff mot brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68), s. 126). Denna redovisning visar tydligt att kraftfulla motåtgärder förmodligen måste tas, frågan är dock om de förslagna åtgärderna i den nuvarande utredningen kommer att bidra på något nämnvärt sätt. Utredningen presenterar ett mycket tunt underlag om förmodad effektivitet. En tydlig nytta uppstår i en situation när underrättelseinformation har kommit från utlandet, och är villkorat med att den inte får ligga till grund för lagföring (en s.k. användningsbegränsning, jfr lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete). Denna situation är dock antagligen sällsynt för den öppna polisen. Det enda andra underlag utredningen presenterar är en uppskattning som Polismyndigheten själv har gjort om förmodad nytta. Polismyndigheten har bedömt att 40 procent av de tvångsmedelsärenden under förundersökning som hanterats av myndigheten under år 2022 hade kunnat initieras tidigare om preventiv tvångsmedelsanvändning, enligt de förutsättningar som utredningen föreslår (s.150). Man kan till viss del acceptera att de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning om behovet av att använda tvångsmedel väger tungt (s. 156), men inget annat har redovisats. Inga strukturerade intervjuer



verkar ha gjorts med relevanta åklagare. Inget försök verkar ha gjorts att inhämta information om relevant utländsk rätt och praxis. Inga djupstudier har gjorts om Säkerhetspolisens erfarenheter enligt preventivlagen. Visserligen skulle detaljerna i en studie inte kunnat publiceras, av säkerhetsskäl, men icke desto mindre borde en sådan studie ha gjorts. Sådana värdefulla studier har gjorts tidigare, exempelvis av buggning och datalagring, och även om detaljerna inte kan publiceras kan allmänna slutsatser troligen redovisas.

Man ska ha klart för sig vilken paradigmskifte förslagen kan innebära. Vi skulle gå från en modell med en någorlunda konkret ram, med tydliga kriterier (hemlig avlyssning endast under en förundersökning, och att en förundersökning endast kan inledas mot en bestämd person som är misstänkt för ett bestämt brott), till en mycket lösare riskbedömning. Utredningen accepterar det finns en större risk för att tvångsmedlet i vissa fall används mot en person som senare visar sig inte vara delaktig i brott (s. 173). Huvudmekanism för att kontrollera att polisens och åklagarens riskbedömningar görs på ett professionellt sätt kommer att bli Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Utredningen accepterar att SIN kommer att behöva ökade resurser (kap 13): frågan är om de uppskattade resurstillskotten kommer att räcka till.

Avslutningsvis noterar Juridiska fakultetsnämnden att situationen med gängmorden är mycket besvärligt, och kraftfulla motåtgärder måste tas. Utredningen har dock inte presenterat ett underlag för att en ökad användning av preventiv avlyssning kommer att hjälpa avstyra gängmorden på något nämnvärt sätt. Det gör det ännu viktigare att lagen är tidsbegränsad (kap 11). Det är också väsentligt att en eventuell förlängning av lagen är villkorad en ordentlig utvärdering av praxis.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Iain Cameron. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer