

Justitiekommitténs betänkande 2021/22:JuU20

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ett tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15) och tillkännager detta för regeringen. Enligt utskottet ska utredningen genom ett tilläggsdirektiv få i uppdrag att föreslå en ordning som innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får dels utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att upptäcka och/eller förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk, dels nya möjligheter att använda husrannsakan för att upptäcka och/eller förhindra allvarlig brottslighet. Dessutom ska utredningstiden förkortas så att uppdraget ska redovisas senast den 2 september 2022.

I betänkandet finns en reservation (S, C, V, MP) där det föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslaget till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet	5
Reservation	12
Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (S, C, V, MP).....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ett tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15) och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, C, V, MP)

Stockholm den 3 februari 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Martinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP) och Ingemar Kihlström (KD).

Redogörelse för ärendet

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15).

Utskottets överväganden

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ett tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15) och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, C, V, MP).

Bakgrund

Regleringen av hemliga tvångsmedel

Bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelser om hemlig dataavläsning finns i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Särskilda bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte finns i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Möjlighet att meddela tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel finns också i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Sedan den 1 december 2017 gäller lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder för EU:s medlemsstater, med undantag för Danmark och Irland. Regler om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet finns i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen).

I 2 kap. regeringsformen finns föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifterna innebär bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (6 § första stycket). Var och en är också skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas bara genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver

vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (20 och 21 §§).

Enligt artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privat- och familjeliv omfattar bl.a. skydd mot övervakning i olika former. Motsvarande skydd följer av EU:s rättighetsstadga inom EU-rättens tillämpningsområde (artikel 7 och 52.3 i stadgan).

Tvångsmedel som innefattar ingrepp i den privata sfär som artikel 8 i Europakonventionen är avsedd att skydda, kan enligt konventionen endast godtas om de har stöd i lag och omfattas av de undantag som anges i artikel 8.2. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är Europakonventionen direkt tillämplig i Sverige. I 2 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning, preventiva tvångsmedel och inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet utgör för brottsbekämpningen nödvändiga undantag från det skydd mot intrång i enskildas privat- och familjeliv som annars gäller enligt såväl grundlag som Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer. Dessa principer, som knyter an till innehållet i 2 kap. 21 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen, som är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken, innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Preventivlagen

Preventivlagen ger myndigheterna en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott, s.k. preventiva tvångsmedel. Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar bl.a. sabotage, spioneri och terroristbrott (1 § första stycket). Tillstånd får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas

sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (1 § andra stycket). Tillstånd till hemlig dataavläsning får meddelas under samma förutsättningar, förutom när det gäller rumsavlyssningsuppgifter (7 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation får enligt 2 § preventivlagen enbart avse

- ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den för tvångsmedlet aktuella personen, eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne
- ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att personen under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig kameraövervakning får endast avse en plats där den person som är aktuell för tvångsmedlet kan antas komma att uppehålla sig, eller en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats (3 §).

Tvångsmedlet får användas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som lagen omfattar. Dessutom måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för personen som tvångsmedlet avser eller för något annat motstående intresse (5 §).

Tillstånd till hemlig dataavläsning får i dessa fall endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av en person som uppfyller de förutsättningar som anges i 7 § lagen om hemlig dataavläsning. Hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter eller platsuppgifter får även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att en person som anges i 7 § under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Husrannsakan i preventivt syfte

Enligt gällande rätt får husrannsakan inte användas som ett tvångsmedel enligt preventivlagen. Utanför preventivlagen finns det däremot vissa bestämmelser om husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Bestämmelser i polislagen (1984:387) ger t.ex. polisen vissa befogenheter att göra husrannsakan utanför förundersökningar för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Den 1 december 2021 infördes en ny befogenhet för polisen att i brottsförebyggande syfte söka efter sådana föremål i gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus (prop. 2020/21:216, bet. 2021/22:JuU2, rskr. 2021/22:18).

Anslaget till Regeringskansliet i statens budget för 2022

I samband med beredningen av budgetpropositionen för 2022 ställde sig konstitutionsutskottet bakom ett gemensamt budgetförslag som ledamöterna från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna lagt fram om ökade anslag till Regeringskansliet. Utskottet ansåg att anslaget skulle tillföras ytterligare 25 000 000 kronor för 2022 jämfört med regeringens förslag, bl.a. för att snabbare kunna genomföra utredningar för att ta fram ny lagstiftning mot gängbrottslighet (bet. 2021/22:KU1 s. 36). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2021/22:66).

Pågående arbete

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104). Syftet är att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Utredningen tittar i huvudsak på användningen av hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning. Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2022.

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Regeringen beslutade den 2 november 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga flera frågor kopplade till möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utanför en förundersökning (dir. 2021:102). Utredaren ska bl.a.

- överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och lämna författningsförslag
- överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet och vid behov lämna författningsförslag
- ta ställning till om skyddet för privat- och familjelivet respektive den personliga integriteten bör stärkas och vid behov lämna sådana förslag
- lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter såsom den personliga integriteten. Förslagen ska uppfylla högt ställda krav på rätts-säkerhet.

Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 2 februari 2023. Regeringen beslutade den 22 december 2021 att förkorta utredningstiden (dir. 2021:113). Uppdraget ska i stället redovisas den 14 oktober 2022.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om utökad användning av preventiva tvångsmedel har flera gånger tidigare behandlats av utskottet. Våren 2020 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel för att exempelvis förebygga terrorbrott bör utökas (bet. 2019/20:JuU27 s. 35). Enligt utskottet borde det vara tillräckligt att det finns en risk för sådan brottslig verksamhet som anges i preventivlagen för att lagen ska kunna tillämpas. Detta skulle öka möjligheterna att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning för att stoppa t.ex. ett terrorattentat. Utskottet ansåg även att kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten borde ändras så att det räcker att en åtgärd är av vikt för att förhindra brott, t.ex. ett terrorattentat. Slutligen borde en möjlighet att också besluta om hemlig rumsavlyssning inkluderas i preventivlagen.

Ledamöterna från Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverade sig mot förslaget. Reservanterna anförde bl.a. följande (s. 82):

Vi anser att bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är väl avvägda i relation till vad regeringsformen och Europakonventionen medger. Något sådant tillkännagivande som motionärerna efterfrågar bör därutöver inte göras då det vid ett genomförande skulle rubba det komplexa samband som finns mellan olika hemliga tvångsmedel. Den föreslagna ordningen skulle föranleda en inkonsekvent lagstiftning på området.

Riksdagen biföll reservationen (prot. 2019/20:120).

Våren 2021 föreslog utskottet på nytt ett tillkännagivande till regeringen om att möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel för att exempelvis förebygga terrorbrott bör utökas (bet. 2020/21:JuU25 s. 43). Ledamöterna från Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och reserverade sig mot förslaget (s. 108). Riksdagen biföll reservationen (rskr. 2020/21:289).

I samma betänkande behandlade och avstyrkte utskottet även motioner om avlyssning och övervakning av gängmedlemmar och om preventiva tvångsmedel vid organiserad brottslighet m.m. Utskottet noterade att förslagen hade koppling till frågor som omfattas av utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel och att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar i bl.a. inhämtningslagen och preventivlagen. Mot den bakgrunden var utskottet inte berett att ta något initiativ med anledning av motionerna (s. 42). Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2020/21:289).

I betänkande 2020/21:JuU41 föreslog utskottet, med stöd av sin initiativvärd enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ett tillkännagivande till regeringen om ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. Utskottet anförde bl.a. att samhället behöver stärka sina möjligheter att ingripa mot de kriminella gängens verksamhet för att dels förhindra att kriminella gäng begår brott, dels störa deras verksamhet. För att åstadkomma detta bör

hemliga tvångsmedel enligt utskottet kunna användas mot personer som är aktiva inom kriminella gäng i betydligt större omfattning än vad som är fallet i dag (s. 10 f.).

Ledamöterna från Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverade sig mot förslaget. Reservanterna hänvisade till pågående utredningsarbete och ansåg att det inte borde göras något tillkännagivande i denna fråga (s. 43). Riksdagen biföll reservationen (rskr. 2020/21:389).

Våren 2021 gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om utökade möjligheter till husrannsakan (bet. 2020/21:JuU25, rskr. 2020/21:289). Av tillkännagivandet följer bl.a. att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att ge polisen ökade möjligheter att göra husrannsakan i kända kriminella miljöer för att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar (s. 57). Som framgår ovan har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att överväga bl.a. i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet. I direktiven till utredningen hänvisar regeringen bl.a. till riksdagens tillkännagivande.

Utskottets ställningstagande

De senaste årens eskalerande gängkriminalitet ställer helt nya krav på samhället. Det är uppenbart att den grova organiserade brottsligheten måste mötas och tryckas tillbaka. Det är lika uppenbart att detta måste ske utan ytterligare fördröjningar. En central del i detta är att ge polisen tillgång till preventiva tvångsmedel, bl.a. för att kunna avlyssna gängkriminella utan konkret brottsmisstanke, efter beslut från domstol. Den senaste tidens framgångar med bl.a. Encrochat och Anom visar hur effektiv sådan avlyssning kan vara.

Regeringen har nu gett en särskild utredare i uppdrag att överväga ett antal frågor kopplade till möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utanför en förundersökning. Enligt utskottets mening har regeringens direktiv till utredningen emellertid ett antal uppenbara brister som måste korrigeras.

Det är för det första viktigt att det tydligt framgår att det inte är fråga om en förutsättningslös utredning. Enligt direktiven ska utredaren överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och lämna författningsförslag. Enligt utskottets mening råder det inte några tvivel om att utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel måste införas för att bekämpa gängbrottsligheten. Direktiven till utredningen bör därför ändras så att utredaren får i uppdrag att föreslå hur en sådan ordning ska utformas. Detsamma ska gälla för möjligheten att genomföra husrannsakan vid allvarlig brottslighet.

Vidare anser utskottet att en ny möjlighet för polisen och andra brottsbekämpande myndigheter att använda preventiva tvångsmedel mot aktiva

gångkriminella inte bör begränsas av för högt ställda krav i lagstiftningen. Polisen har i dag ett behov av att i underrättelsesyfte inhämta information om personer som är aktiva inom organiserad brottslighet även i fall då det inte står helt klart att ett visst brott är nära förestående. Regeringens direktiv om att verktyget endast ska få användas för att förhindra allvarlig brottslighet framstår mot denna bakgrund inte som ändamålsenligt. Utredningen bör därför få ett tilläggsdirektiv som innebär att det lagförslag som läggs fram även bör innehålla en möjlighet att använda preventiva tvångsmedel för att upptäcka allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Detsamma ska gälla för husrannsakan vid allvarlig brottslighet.

Slutligen anser utskottet att polisens tillgång till preventiva tvångsmedel inte får fördröjas mer än vad som är absolut nödvändigt. Det är därför positivt att regeringen har beslutat att förkorta utredningstiden. Enligt utskottets mening bör utredningstiden emellertid kunna förkortas ytterligare och uppdraget redovisas senast den 2 september 2022. Genom att Moderaternas, Sverigedemokraternas och Kristdemokraternas förslag om ökade anslag till Regeringskansliet antogs av riksdagen finns det också täckning i budgeten för ökade utredningskostnader.

Sammanfattningsvis anser utskottet således att utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15) genom ett tilläggsdirektiv ska få i uppdrag att föreslå en ordning som innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får dels utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att upptäcka och/eller förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk, dels nya möjligheter att använda husrannsakan för att upptäcka och/eller förhindra allvarlig brottslighet. Dessutom ska utredningstiden förkortas så att uppdraget ska redovisas senast den 2 september 2022.

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ett sådant tilläggsdirektiv till utredningen och tillkännager detta för regeringen.

Reservation

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (S, C, V, MP)

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Petter Löberg (S), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S) och Martin Marmgren (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi anser att direktiven till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15) är väl avvägda och ändamålsenligt utformade. Regeringen har dessutom nyligen beslutat att förkorta utredningstiden till den 14 oktober 2022. Mot den bakgrunden är vi inte beredda att ställa oss bakom ett sådant tillkännagivande om ett tilläggsdirektiv till utredningen som nu föreslås.