



Stockholm den 14 december 2023

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.da@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60) – dnr Ju2023/02265

1 INLEDANDE SYNPUNKTER

- 1.1 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60).
- 1.2 Förslagen går ut på att ge de brottsbekämpande myndigheterna utvidgade möjligheter att i hemlighet inhämta uppgifter om enskilda inom ramen för myndigheternas underrättelseverksamhet. Det handlar bland annat om utvidgade möjligheter att inhämta uppgifter från exempelvis mobiloperatörer om vem som har kommunicerat med vem och från vilka platser (se betänkandet s. 22 f. och 177 ff.). Det föreslås också att fler hemliga tvångsmedel ska få användas i preventivt syfte. Bland annat ska myndigheterna få göra preventiv

husrannsakan hemma hos personer som inte misstänks för ett konkret brott (se betänkandet s. 27 f. och 331 ff.).

1.3 Utredningen lägger också fram förslag om användningen av överskottsinformation. Överskottsinformation är uppgifter som har inhämtats genom tvångsmedelsanvändning, men som inte rör den brottslighet myndigheterna utreder. Om polisen till exempel kartlägger vapensmuggling i ett kriminellt nätverk, och det i samband med detta framkommer uppgifter om skatteundandragande eller att någon har hållit sitt barn hemma från skolan i strid med skolplikten, så utgör de uppgifterna överskottsinformation. Utredningen föreslår att de brottsbekämpande myndigheterna själva ska få bestämma för vilka syften och på vilket sätt sådan överskottsinformation ska få användas och lämnas vidare till andra myndigheter (se s. 25 och 263 ff. i betänkandet).

1.4 Centrum för rättvisa instämmer i utredningens bedömning att de brottsbekämpande myndigheterna behöver effektiva verktyg för att komma till rätta med den mycket allvarliga brottsutvecklingen. Att staten kan skydda enskildas liv, person, hem och egendom mot brottslighet är grundläggande i en rättsstat. Det följer även av Europakonventionen att staten måste säkerställa att de nationella myndigheterna kan utreda och lagföra brott på ett effektivt sätt (se till exempel s. 200 i betänkandet). En rimlig balans mellan dessa värden och den personliga integriteten måste uppnås, och det måste finnas robusta rättssäkerhetsgarantier för att motverka att myndigheternas maktbefogenheter missbrukas.

1.5 Centrum för rättvisa har sammanfattningsvis följande synpunkter på de förslag som läggs fram i betänkandet:

- (i) Beslut om tillstånd till inhämtning enligt inhämtningslagen bör fattas av domstol (se avsnitt 7.4 i betänkandet). Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningens förslag om att åklagare även fortsatt ska fatta sådana beslut.
- (ii) Användningen av överskottsinformation behöver regleras tydligare (se avsnitt 8.5 i betänkandet). Det bör anges direkt i lagen för vilka syften och under vilka övriga förutsättningar myndigheterna får använda överskottsinformation. Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningens förslag om att begränsningarna av användningen i allt väsentligt ska bestå av en oskriven proportionalitetsprincip.
- (iii) Vidare bör beslut om att få använda överskottsinformation för andra än brottsutredande syften fattas av domstol (se avsnitt 8.5 i betänkandet). Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningens förslag om att de verkställande myndigheterna själva ska få besluta om användningen av överskottsinformation.
- (iv) Centrum för rättvisa tillstyrker att den utökade brottskatalogen i inhämtningslagen tidsbegränsas. Förutsättningarna för utvärdering av den tidsbegränsade lagstiftningen bör dock regleras tydligare (se avsnitt 8.8 i betänkandet).

- 1.6 Centrum för rättvisa vill även framföra följande synpunkter som aktualiseras med anledning av betänkandet:
- (i) De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör författningsregleras.
 - (ii) En utredning bör tillsättas med uppdrag att analysera effekten av samtliga utvidgningar av tvångsmedelsanvändningen som skett under de senaste åren. Utredningen bör särskilt fokusera på hur lagändringarna påverkat de grundläggande fri- och rättigheterna.
- 1.7 I följande avsnitt redogör Centrum för rättvisa närmare för sina synpunkter i den ordning de har angetts ovan.

2 BESLUT OM TILLSTÅND TILL INHÄMTNING ENLIGT INHÄMNINGSLAGEN BÖR FATTAS AV DOMSTOL (AVSNITT 7.4)

- 2.1 Utredningen föreslår att åklagare vid Åklagarmyndigheten även fortsatt ska pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen (s. 231 i betänkandet). Centrum för rättvisa avstyrker förslaget i denna del och föreslår att beslut om tillstånd till inhämtning ska fattas av domstol.
- 2.2 Utredningen konstaterar att det följer av såväl Europakonventionen som EU-rätten att inhämtning av metadata ska beslutas av domstol eller annan oberoende myndighet (se s. 226 och 231 i betänkandet). I betänkandet görs sedan bedömningen att Åklagarmyndigheten är tillräckligt oberoende i förhållande till exempelvis Polismyndighetens

underrättelseverksamhet, eftersom Åklagarmyndighetens roll är begränsad till att leda förundersökningar (se s. 238 f. i betänkandet). Centrum för rättvisa ställer sig tveksam till den bedömningen.

- 2.3 Precis som konstateras i betänkandet finns det i många fall ett nära samband mellan de brottsbekämpande myndigheternas underrättelse- och brottsutredningsverksamhet. De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet syftar ytterst till samma sak – bekämpandet av brott och lagföring av enskilda som begår brottsliga handlingar – och det kan i många fall finnas en långtgående intressegemenskap (jfr betänkandet s. 238).
- 2.4 Vidare påpekar utredningen att domstolar inte bör involveras i underrättelsearbete, samtidigt som det i och för sig noteras att domstolsprövning gäller för preventiv användning av tvångsmedlet hemlig dataavläsning. Utredningen påpekar vidare att frågan om hemlig dataavläsning ska göras permanent är föremål för utredning och att frågan om domstolsprövning då också kommer att behandlas, varför man inte ska använda denna temporära lösning som modell gällande inhämtningslagen (se s. 233 i betänkandet). Betänkandet om att göra hemlig dataavläsning permanent har nu lagts fram, och det föreslås att det även fortsättningsvis ska ske domstolsprövning i preventivfallen (se SOU 2023:78 s. 253). Det saknas skäl att göra en annan bedömning än den som gjorts avseende preventivlagen. Domstolsprövning som kontrollmekanism vid tvångsmedelsanvändning förespråkas även av Europadomstolen (se betänkandet s. 226).

- 2.5 Rätten till domstolsprövning av ingripande myndighetsbeslut är en grundläggande rättsstatlig princip. De praktiska och administrativa skäl som anförs emot domstolsprövning bör inte tillmätas avgörande betydelse (se betänkandet s. 232 f.). Domstolsprövning bör därför ske även avseende inhämtning enligt inhämtningslagen.

3 ANVÄNDNING AV ÖVERSKOTT SINFORMATION BEHÖVER REGLERAS TYDLIGARE (AVSNITT 8.5)

- 3.1 I betänkandet föreslås en ny reglering av överskottsinformation – det vill säga information som inhämtats genom preventiv tvångsmedelsanvändning, men som inte rör den brottslighet myndigheterna utreder. Utredningen föreslår att följande lagbestämmelse införs i inhämtningslagen ”Den verkställande myndigheten får besluta att uppgifter som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt denna lag får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet” (se s. 60 i betänkandet). Användningen av överskottsinformation ska enbart begränsas genom annan lagstiftning såsom dataskydds- och sekretessregleringar, samt med tillämpning av proportionalitetsprincipen (se s. 268 f. i betänkandet).
- 3.2 Centrum för rättvisa avstyrker förslaget i denna del. Centrum för rättvisa instämmer inte i utredningens bedömning att den föreslagna lagbestämmelsen lever upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som följer av Europakonventionen (jfr s. 268 i betänkandet).
- 3.3 En grundläggande brist är att det saknas tillräcklig analys av vilka krav Europakonventionen ställer i detta avseende. Det finns inga

resonemang om hur kraven på skydd mot godtycke och heltäckande rättssäkerhetsgarantier mot missbruk, s.k. ”end-to-end safeguards” är uppfyllda (se Europadomstolens domar i målen *Roman Zakharov v. Russia* [GC], no. 47143/06, §§ 233–234, ECHR 2015, *Centrum för rättvisa v. Sweden* [GC], no. 35252/08, § 264, 25 May 2021 och *Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom* [GC], nos. 58170/13 and 2 others, § 350, 25 May 2021). Det finns heller inga resonemang om vad förutsebarhetskraven innebär i Europadomstolens praxis i förhållande till användningen av överskottsinformation (jfr s. 82 i betänkandet).

3.4 Centrum för rättvisas uppfattning är att den föreslagna regleringen inte ger enskilda tillräckliga möjligheter att förutse när integritetskänslig överskottsinformation kan komma att användas för andra ändamål än den samlades in för. De begränsningar som föreslås ger inte heller ett tillräckligt skydd mot godtycke och missbruk. Av Europadomstolens praxis följer att det måste framgå av lag vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas när myndigheterna delar information som härrör från användningen av hemliga tvångsmedel (se prop. 2013/14:237 s. 53 och Europadomstolens dom i målet *Uzun v. Germany*, no. 35623/05, § 65, ECHR 2010 [extracts], jfr även *Weber and Saravia v. Germany* (dec.), no. 54934/00, §§ 119–122, ECHR 2006-XI). Det kravet kan inte anses uppfyllt med den nu föreslagna ordningen.

3.5 Enligt utredningens förslag ska inte ens kravet på att det ska göras en bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet framgå av lagen. Kravet på förutsägbarhet innefattar ett krav på tydliga och

detaljerade regler, som sätter upp ramar för den offentliga maktutövningen. En ordning som förlitar sig på en icke lagfäst och icke närmare beskriven proportionalitetsbedömning ger den tillämpande myndigheten ett alltför stort skönsmässigt bedömningsutrymme. Det utgör en uppenbart otillräcklig garanti mot missbruk och godtycke (jfr s. 82 i betänkandet och där angivna rättsfall).

- 3.6 Särskilt problematisk blir denna brist i ljuset av att det föreslås vara den verkställande myndigheten själv som ska göra bedömningen. Varken denna eller tidigare utredningar redogör heller närmare för hur den verkställande myndigheten ska göra en sådan proportionalitetsbedömning, detsamma gäller motsvarande reglering i preventivlagen.
- 3.7 Centrum för rättvisa föreslår därför, särskilt mot bakgrund av intresset av en enhetlig reglering i de olika hemliga tvångsmedelslagstiftningarna, att det tydliggörs i lag vilka typer av uppgifter som får och inte får lämnas över, till vilka myndigheter och för vilka syften. Denna typ av reglering bör införas generellt avseende all användning av överskottsinformation härrörande från hemliga tvångsmedel, såväl i inhämtningsfallen som i preventivfallen och förundersökningsfallen.
- 3.8 Förutom proportionalitetsbedömningen hänvisar utredningen till att sekretess- och dataskyddslagstiftning ytterligare begränsar användningen (se s. 269 i betänkandet). Centrum för rättvisa noterar dock att varken denna utredning eller de utredningar som låg till grund för motsvarande reglering vad gäller preventivlagen (se SOU 2018:61, SOU 2022:52 och prop. 2022/23:126)

innehåller någon egentlig redogörelse för vilka begränsningar av användningen av överskottsinformation som följer av dataskydds- och sekretesslagstiftningarna. I vilken mån sådan lagstiftning på ett meningsfullt sätt kan anses begränsa användningen av överskottsinformation framstår därför som oklart.

- 3.8.1 I sammanhanget relevant lagstiftning, i form av regleringarna av informationsutbyte mellan myndigheter i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), är dessutom under utredning. I utredningsdirektiven (dir. 2023:146 s. 1), anges bland annat att ”en särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt [...] OSL jämställs med myndigheter”. Vidare anges att utredaren ska ”särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ”. Det är angeläget att sambandet mellan utredningen om ändringarna i OSL och de nu aktuella förslagen om överskottsinformation beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.
- 3.8.2 Sammantaget krävs en tydligare reglering av användningen av överskottsinformation. Centrum för rättvisa ifrågasätter inte att de syften för vilka överskottsinformation kan få användas som nämns i betänkandet, samt i tidigare utredningar, i många fall kan vara legitima – exempelvis att motverka att barn far illa och att skydda rikets säkerhet (se t.ex. s. 265 i betänkandet och prop. 2022/23:126 s. 221). Utan en tydlig reglering och rättssäkerhetsgarantier riskerar dock användningen av

överskottsinformation att gå utöver vad som är nödvändigt. I praktiken kan användningen av överskottsinformation bli ett sätt att kringgå de spärrar som finns mot att inhämta information genom användning av hemliga tvångsmedel när det inte är befogat. Otillräckliga regleringar medför också avsevärda risker för godtycke och missbruk.

4 ANVÄNDNING AV ÖVERSKOTTSINFORMATION FÖR ANDRA ÄN BROTTsutredande SYFTEN BÖR OCKSÅ FÖREGÅS AV DOMSTOLSPRÖVNING (AVSNITT 8.5)

- 4.1 Såsom noteras ovan föreslås i betänkandet att de verkställande myndigheterna (Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen) själva ska få fatta beslut om användning av överskottsinformation samt överföring av sådan till andra myndigheter, när informationen inhämtats med stöd av inhämtningslagen (se s. 263 i betänkandet).
- 4.2 Centrum för rättvisa avstyrker förslaget i denna del. Användningen av överskottsinformation, i vart fall när det gäller andra ändamål än brottsbekämpning, bör beslutas av domstol. Detta i synnerhet om proportionalitetskravet ska vara den huvudsakliga begränsningen av användningen av överskottsinformation.
- 4.3 Domstolsprövning av om överskottsinformation ska användas för andra ändamål än brottsbekämpning utgör en angelägen rättssäkerhetsgaranti. En sådan ordning tillförsäkrar ett oberoende, opartiskt och korrekt förfarande. Domstolsprövning av tvångsmedelsanvändning är också något som förespråkas av

Europadomstolen, vilket även noteras i betänkandet (se s. 226 i betänkandet och där angivna rättsfall).

4.4 De argument som framförs till stöd för att de verkställande myndigheterna är lämpligast att fatta dessa beslut verkar främst ta avstamp i praktiska och administrativa överväganden (se t.ex. s. 228 och 271 i betänkandet). Att den proportionalitetsbedömning som ska göras i det enskilda fallet inte beskrivs närmare varken i lag eller förarbeten motiverar ytterligare att det bör vara en domstol som gör den. I avsaknad av såväl tydliga och konkreta begränsningar i lag av användningen av överskottsinformation har Centrum för rättvisa svårt att se att regleringarna kan anses leva upp till de rättssäkerhetskrav som följer av Europakonventionen vid användning av hemliga tvångsmedel.

4.5 Domstolsprövning bör lämpligen införas även avseende användning av överskottsinformation härrörande från andra hemliga tvångsmedel än inhämtning genom inhämtningslagen.

5 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR UTVÄRDERINGEN AV DEN TIDSBEGRÄNSADE LAGSTIFTNINGEN BÖR REGLERAS TYDLIGARE (AVSNITT 8.8)

5.1 Avslutningsvis tillstyrker Centrum för rättvisa förslaget att lagstiftningen om utökad brottskatalog i inhämtningslagen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet för att sedan utvärderas (se avsnitt 8.8 i betänkandet).

5.2 Det är en lämplig ordning att låta ny och ingripande tvångsmedelslagstiftning, vars nytta är svår att bedöma på

förhand, vara tidsbegränsad. Som utredningen påpekar har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas.

- 5.3 Centrum för rättvisa efterlyser dock en tydligare reglering av hur den efterföljande utvärderingen ska gå till för att garantera att den sker på ett utförligt och oberoende sätt och att lagstiftningen inte görs permanent utan en ordentlig genomsyn.

6 DE BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNAS UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET BÖR FÖRFATTNINGSREGLERAS

- 6.1 En fråga som inte har omfattats av utredningsdirektiven, men som uppmärksammats i betänkandet, är att den del av de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag som avser att förebygga och förhindra brott till stora delar inte är författningsreglerad i Sverige. I det avseendet skiljer sig det svenska systemet från många andra rättsordningar. (Se s. 235 i betänkandet och s. 121 i SOU 2022:52 där frågan också berörs).
- 6.2 De förslag som nu läggs fram innebär alltså att ingripande hemliga tvångsmedel kommer att få användas i ännu större utsträckning, utan konkret misstanke mot en viss person. Detta inom ramen för en verksamhet som inte är författningsreglerad, och där gränsdragningen för vad som är tillåten maktutövning för de brottsbekämpande myndigheterna kan vara oklar. Detta kan medföra ökade risker för oproportionerliga intrång i enskildas fri- och rättigheter. Regeringen bör därför så snart som möjligt tillsätta en utredning för att analysera och lämna förslag på hur

och i vilken utsträckning denna verksamhet bör författningsregleras.

7 EN NY UTREDNING BÖR TA ETT HELHETSGREPP PÅ TVÅNGSMEDELSLAGSTIFTNINGEN

- 7.1 Centrum för rättvisa anser att den snabba lagstiftningstakten på brottsbekämpningsområdet motiverar en ny särskild utredning som tar ett helhetsgrepp om hur den befintliga tvångsmedelslagstiftningen förhåller sig till skyddet för enskildas fri- och rättigheter.
- 7.2 På bara några år har vi i Sverige infört möjligheter för polisen att hacka sig in i enskildas datorer och mobiler genom s.k. hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64), infört möjligheter att hämta uppgifter som finns lagrade på externa servrar och i molnbaserade internetjänster genom s.k. genomsökning på distans (prop. 2021/22:119), infört preventiva tvångsmedel och generellt sänkt trösklarna för vid vilken typ av brottslighet och under vilka förutsättningar hemlig övervakning får användas (prop. 2022/23:126); samt dramatiskt utökat Försvarets radioanstalt hemliga massövervakning – detta bara ett år efter att Sverige fälldes i Europadomstolen för att FRA-lagen inte innehöll tillräckliga rättssäkerhetsgarantier mot missbruk (prop. 2020/21:224).
- 7.3 Helt nyligen presenterades en rad ytterligare förslag. Det rör sig om utökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att använda biometriska uppgifter (såsom fingeravtryck, DNA och uppgifter för ansiktigenkänning), där det bland annat föreslogs att biometriska uppgifter om alla personer som har svenskt pass

skulle samlas in och bli sökbara för polisen (se SOU 2023:32). Det rör sig om att teleoperatörerna och vissa andra tillhandahållare av internetjänster ska vara skyldiga att lagra och ge polisen tillgång till uppgifter om elektronisk information avseende stora delar av Sveriges befolkning (se SOU 2023:22). Det rör sig om att den tillfälliga lagen om hemlig dataavläsning ska göras permanent och utvidgas– där det bland annat föreslås en möjlighet för polisen att i hemlighet aktivera kameran i den enskildes mobil eller dator för att utreda om denne kan anses ha begått något brott (SOU 2023:78). Ytterligare lagförslag kan väntas i framtiden, för närvarande pågår flera utredningar om närliggande frågor som inte ännu har presenterat sina slutsatser (se t.ex. dir. 2023:84, dir. 2023:134, dir. 2023:102 och dir. 2023:40).

- 7.4 Dessa förändringar har skett i hög takt, och steg för steg i ett flertal olika utredningar. Centrum för rättvisa har i tidigare remissvar påpekat att detta har gjort det svårare att bedöma om begränsningarna av enskildas fri- och rättigheter är proportionerliga och i övrigt förenliga med de krav som följer av grundlagen och Europakonventionen (se Centrum för rättvisas remissyttrande över SOU 2022:52 s. 4). Utredningarna utvärderar i regel endast effekten på de grundläggande fri- och rättigheterna i förhållande till de specifika förslagen i varje enskilt lagstiftningsärende. Den samlade effekten av alla lagstiftningsärenden, och effekterna av andra parallellt pågående lagstiftningsärenden kan lätt förbises och bli svåröverskådliga.
- 7.5 Av dessa skäl bör regeringen tillse att det tillsätts en utredning som får i uppdrag att analysera samtliga lagstiftningsändringar

vad avser hemliga tvångsmedel och därtill närliggande frågor som skett under de senaste åren, med tydlig utgångspunkt i dess effekt på enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Som ovan,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a long horizontal stroke that curves slightly upwards at the end.

Fredrik Bergman Evans

Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Alexander Ottosson och Emanuel Klerfelt Johansson