

Remissvar

Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50)

Ju2022/03032

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet *Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50)*, 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 (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

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

- 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.
- utredningen inte redovisat en konsekvensbeskrivning av hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, och att till exempel kommitténs analys av konsekvenserna av förslagen för barn och ungdomar är bristfällig.
- det finns behov av ytterligare utredning för att säkerställa att regelverket om underrättelse till enskilda om användningen av hemliga tvångsmedel är i enlighet med mänskliga rättigheter.

Vidare avstyrker institutet utredningens förslag om att hemlig datavläsning ska kunna användas för att lokalisera en anhållen eller häktad person för att verkställa frihetsberövandet. Institutet avstyrker även utredningens förslag om att införa en lag om användning av hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer i syfte att möjliggöra verkställighet av frihetsberövande påföljder.

Övergripande synpunkter

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

I betänkandet finns förslag som syftar till att göra det möjligt att utvidga användningsområdet av hemliga tvångsmedel så att de ska kunna användas för att lokalisera personer i syfte att verkställa frihetsberövanden. Betänkandet innehåller även förslag om ändringar i lagregler om underrättelse till enskilda om att de utsatts för hemliga tvångsmedel.

Användningen av hemliga tvångsmedel aktualiserar bland annat skyddet för den enskildes personliga integritet och rätt till privat- och familjeliv. Dessa rättigheter återfinns bl.a. i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och framgår även av Sveriges övriga internationella människorättsåtaganden (se t.ex. 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen, 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.¹ Enligt Europakonventionen 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 Europakonventionen). Enligt Europadomstolens praxis har staten ett visst tolkningsutrymme att avgöra sättet som det godtagbara syftet kan nå 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.²

Institutet har tidigare konstaterat att lagstiftningstakten i frågor om hemliga tvångsmedel är mycket hög. Detta riskerar att medföra att ett redan komplext och svårtillgängligt regelverk blir än mer otydligt och svårt att överblicka och kan

¹ Prop. 2009/10:80 s. 176 f.

² Se t.ex. Europadomstolens dom i stor sammansättning, Zakharov mot Ryssland, no. 47143/06, den 4 juni 2015.

påverka möjligheten till en förutsebar rättstillämpning.³ Då vare sig utredare eller remissinstanser inte ges en rimlig möjlighet att bedöma och följa upp effekterna av pågående reformer förrän det ges förslag på ytterligare förändringar, blir det dessutom allt svårare att överblicka den samlade inverkan som de många förslagen har på skyddet för mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis anser institutet att det finns ett brådskande behov av att utvärdera vilka effekter den utökade tvångsmedelsanvändningen har haft innan nya tvångsmedel införs eller existerande utvidgas. En sådan utvärdering måste utgå ifrån och beakta mänskliga rättigheter och bör även undersöka om det finns mönster i tvångsmedelsanvändning som visar på skillnader i fråga om faktorer såsom de utsatta personernas ålder, bosättning eller ursprung i övrigt.⁴

I sammanhanget noterar institutet även att detta betänkande, åtminstone i delar, ser ut att ha tagits fram under stor tidspress. Utredningen anger bland annat att den på grund av tidsbrist inte haft möjlighet att göra någon kartläggning av det europeiska rättsläget i frågan om användningen av hemliga tvångsmedel för att verkställa frihetsberövanden.⁵ Enligt institutet är det både anmärkningsvärt och oroande att utredningen väljer att lägga fram ett lagförslag som innebär omfattande inskränkningar av den personliga integriteten under sådana förutsättningar.

Institutet vill i övrigt framföra följande angående förslagen i betänkandet:

Lokalisering i syfte att verkställa anhållande eller häktning (avsnitt 3.7)

Utredningen föreslår ändringar i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Dessa innebär att hemlig dataavläsning om kommunikations- och platsuppgifter ska kunna användas i syfte att lokalisera en anhållen eller häktad person för att verkställa frihetsberövandet.

Utredningen beskriver bland annat att hemlig dataavläsning utgör ett större integritetsintrång än hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Enligt utredningen bör det även beaktas att hemlig dataavläsning är ett nytt tvångsmedel och regleras av en tillfällig lagstiftning som endast gäller till den 1

³ Remissvar Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19), 9 september 2022, Institutets dnr 1.1.2-283/2022.

⁴ Remissvar Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, 31 januari 2023, Institutets dnr 1.1.2-505/2022.

⁵ SOU 2022:50 s. 107.

april 2025.⁶ Den kommer dock till slutsatsen att sakliga och systematiska skäl talar för att tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning ska motsvara det som gäller för de bakomliggande tvångsmedel som kan verkställas genom hemlig dataavläsning. Enligt institutet innebär risker för ökade intrång i den personliga integriteten i sig ett starkt skäl mot att användningsområdet utökas. Vidare anser institutet att ändringar i en tillfällig lagstiftning som innebär att enskildas mänskliga rättigheter inskränks i möjligaste mån måste undvikas. *Institutet avstyrker därför förslaget om att hemlig dataavläsning ska kunna användas för att lokalisera en anhållen eller häktad person för att verkställa frihetsberövandet.*

Lokalisering i syfte att möjliggöra verkställighet av en påföljd (avsnitt 3.9)

Utredningen föreslår att en ny lag införs som gör det möjligt att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som håller sig undan verkställighet av en påföljd. Dessa är hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning.

I betänkandet redogörs bland annat för att en åtgärd av detta slag ska vara förenlig med de principer som EU-domstolen slagit fast i sin praxis om artikel 15.1 i det så kallade e-dataskyddsdirektivet.⁷ Där finns ett krav på att åtgärden i ett demokratiskt samhälle är nödvändig, lämplig och proportionell för att skydda nationell säkerhet, försvaret, allmän säkerhet eller för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott. Utredningen bedömer att ändamålet att få till stånd verkställighet av utdömda påföljder ryms inom ändamålet åtal för brott, samt, om den efterlyste kan anses farlig, även inom ändamålen allmän säkerhet eller nationell säkerhet.⁸

Enligt institutet gör utredningen här en vid tolkning av något som bör ses som ett precist begrepp ("åtal för brott") och vill påminna om att EU-domstolen i sin rättspraxis förtydligat att uppräknings syften i den aktuella bestämmelsen är uttömmande, och att tillgång till uppgifter är faktiskt och strikt begränsad till de fall då tillgången krävs för ett av de uppräknade syftena.⁹ Det finns därför skäl

⁶ Enligt förarbetena till lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning kommer nyttan, behovet och proportionaliteten av tvångsmedlet att analyseras och bedömas vid en framtida utvärdering och beredning, se prop. 2019/20:64 s. 101.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

⁸ SOU 2022:50 s. 106.

⁹ Se t.ex. EU-domstolen i Tele2-domen (dom av den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15), p. 90 och 115.

att ifrågasätta utredningens resonemang i denna del. Som nämns ovan har utredningen inte heller utfört någon kartläggning av det europeiska rättsläget på området på grund av tidsbrist. *Institutet avstyrker därför förslaget att införa en lag om användning av hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer i syfte att möjliggöra verkställighet av frihetsberövande påföljder.*

Underrättelse om hemliga tvångsmedel (avsnitt 4)

Med bakgrund i en framställning av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (SIN) har utredningen haft i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av ändring i reglerna om underrättelse till enskilda om användning av hemliga tvångsmedel. Enligt SIN är ett problem med dagens ordning att det i en del fall aldrig sker någon prövning om det finns sekretesshinder för att uppfylla underrättelseskyldigheten. Detta beror bland annat på att lagstiftningen inte är anpassad efter att träffa personer som aldrig varit misstänkta. Ett annat problem är att den enda fasta punkten när underrättelseskyldigheten ska prövas är när förundersökningen avslutas. Om en förundersökning fortgår under mycket lång tid kan det alltså betyda att någon slutlig prövning inte görs. En konsekvens av detta kan bli att varken den enskilde eller SIN får veta att tvångsmedlet använts.

Dagens regelverk innebär att om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.¹⁰ Utredningen föreslår i stället att slutpunkten från när underrättelsen ska ske ska kopplas till avslutandet av tvångsmedelsanvändningen. En slutlig prövning ska enligt förslaget göras inom ett år och sex månader efter att tvångsmedelsanvändningen avslutades. I situationer när förundersökningar pågår under en lång tid, innebär utredningens förslag därför att underrättelse till den enskilde kan komma att underlåtas i fler fall än i dag. I och med att en prövning görs senast vid denna tidpunkt kommer dock i vart fall SIN få en underrättelse om tvångsmedelsanvändningen.

Enligt institutet är det viktigt att behandla frågan om underrättelse med utgångspunkt i människorättsnormer. De rättigheter som framför allt är aktuella är rätten till privat- och familjeliv enligt Europakonventionens artikel 8 och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt konventionens artikel 13. Som anges ovan kan det fortsatta uppstå situationer när den enskilde inte meddelas om att hen utsatts för ett hemligt tvångsmedel, och därmed berövas möjligheten att ifrågasätta användningen. En sådan ordning kan, enligt institutet, vara svårförenlig med Europadomstolens praxis om den enskildes möjligheter att ifrågasätta tvångsmedelsanvändningen i efterhand. En analys om förslagets

¹⁰ 27 kap. 33 § andra stycket rättegångsbalken.

förenlighet med mänskliga rättigheter och den praxis¹¹ som finns på området saknas emellertid. *Institutet anser att det finns behov av ytterligare utredning för att säkerställa att regelverket om underrättelse till enskilda om användningen av hemliga tvångsmedel är i enlighet med mänskliga rättigheter.*

Konsekvenser (avsnitt 3.10 och 6)

Institutet noterar att utredningen har haft att göra en konsekvensbeskrivning av hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (dir. 2020:104). Någon sådan redovisas inte på ett tydligt sätt.

Institutet anser till exempel att kommitténs analys av konsekvenserna av förslagen för barn och ungdomar är bristfällig. Den analys som återfinns om hur barn och ungdomar kan träffas av lagändringarna utgörs endast av en mening om att ”det eventuellt kan finnas anledning att ta viss särskild hänsyn till den eftersöktes ålder vid proportionalitetsbedömningen”.¹² Institutet efterlyser en mer utförlig redogörelse för hur förslagen förhåller sig till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag. Det framgår av den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder som rör det enskilda barnet och barn som kollektiv. All lagstiftning som rör barn ska därför utformas i överensstämmelse med normerna i barnkonventionen och andra internationella traktat som reglerar barnets rättigheter. Vidare anges att det är viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av både ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv.¹³

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson. I den slutliga beredningen har även utredaren Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg

¹¹ Se t.ex. Europadomstolen i stor sammansättning, Centrum för rättvisa mot Sverige, no. 35252/08, 25 maj 2021, p. 271 och där gjorda hänvisningar.

¹² SOU 2022:50 s. 117.

¹³ Se även Remissvar Bättre konsekvensutredningar Ds 2022:22, 20 december 2022, Institutets dnr 1.1.2-407/2022.