

# Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel

*Delbetänkande av Utredningen om  
preventiva tvångsmedel*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:52**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0476-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0477-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 2 november 2021 kommittédirektiv om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). F.d. lagmannen Inger Söderholm förordnades till särskild utredare samma dag. Som utredningssekreterare anställdes hovrättsassessorn Anja Nordfeldt den 25 november 2021 och hovrättsassessorn Dan Andersson den 10 januari 2022.

Kansliråden Karolina Helling och Håkan Sellman, Justitiedepartementet, förordnades som sakkunniga i utredningen den 21 december 2021. Som experter förordnades samma dag juristen Jonas Agnvall, Integritetsskyddsmyndigheten, seniora åklagaren Isabelle Bjursten, Åklagarmyndigheten, advokaten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund, seniora verksjuristen Marie-Louise Dock Collin, Säkerhetspolisen, verksjuristen Daniel Gottberg, Tullverket, seniora föredraganden Maria Gylder, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, juristen Sofie Klahr, Polismyndigheten, seniora åklagaren Mats Ljungqvist, Åklagarmyndigheten, seniora åklagaren Katarina Mörnstad, Ekobrottsmyndigheten, rådmannen Carl Rosenmüller, Stockholms tingsrätt, verksamhetsutvecklaren Pär Runemar, Polismyndigheten och professorn Karin Åhman, Stockholms universitet.

Daniel Gottberg entledigades den 15 augusti 2022 och ersattes av verksjuristen Marcus Nord Gertzell, Tullverket.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15), överlämnar härmed delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52). Arbetet har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Detta hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor. Experten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund, har lämnat ett särskilt yttrande.

Arbetet fortsätter i enlighet med tilläggsdirektiven.

Stockholm i oktober 2022

Inger Söderholm

/Dan Andersson  
Anja Nordfeldt

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning .....	35
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>39</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	39
2.2 Utredningens arbete .....	40
<b>3 Rättsliga utgångspunkter</b> .....	<b>43</b>
3.1 Inledning.....	43
3.2 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter .....	44
3.2.1 Regeringsformen .....	44
3.2.2 Europakonventionen.....	45
3.2.3 FN:s allmänna förklaring och konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	57
3.2.4 EU:s rättighetsstadga .....	58
3.2.5 FN:s konvention om barnets rättigheter .....	64
3.3 Dataskydd.....	65
3.3.1 EU:s dataskyddsreform.....	65
3.3.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.....	65

3.3.3	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen.....	66
3.3.4	Säkerhetspolisens dataskyddsreglering.....	67
3.4	Sekretess till skydd för användning av tvångsmedel.....	68
3.4.1	Tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar.....	68
3.4.2	Sekretess till skydd för rikets säkerhet med mera .....	69
3.4.3	Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott .....	70
3.4.4	Sekretess till skydd för enskild i brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet.....	72
3.4.5	Tystnadsplikt i privat verksamhet.....	74
<b>4</b>	<b>Dagens reglering av hemliga tvångsmedel.....</b>	<b>77</b>
4.1	Grunderna för användning av tvångsmedel .....	77
4.1.1	Allmänna principer vid tvångsmedelsanvändning .....	78
4.1.2	Bevis- och indikationskrav .....	81
4.2	De hemliga tvångsmedlen .....	82
4.2.1	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.....	82
4.2.2	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.....	83
4.2.3	Hemlig kameraövervakning.....	84
4.2.4	Kvarhållande av försändelse.....	84
4.2.5	Hemlig dataavläsning.....	85
4.3	Tillämpningsområdet .....	87
4.3.1	Preventiv tvångsmedelsanvändning .....	88
4.3.2	Tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken .....	92
4.4	Kontroll- och beslutsordning .....	93
4.4.1	Tillsyn och kontroll .....	93
4.4.2	Beslutsordningen.....	94
4.5	Hanteringen av överskottsinformation.....	96

4.6	Underrättelser till enskilda.....	98
4.7	Användningen av hemliga tvångsmedel.....	99
<b>5</b>	<b>Ny och pågående lagstiftning om utökad tvångsmedelsanvändning.....</b>	<b>105</b>
5.1	Inledning.....	105
5.2	Utredningen om datalagring vid brottsbekämpning .....	105
5.3	Utredningsförslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.....	107
5.4	Utredningsförslag om tvångsmedel i gränsnära områden utan konkret brottsmisstanke .....	110
5.5	Ny reglering om genomsökning på distans och biometrisk autentisering.....	112
5.6	Ny lag om elektronisk kommunikation .....	113
5.7	Ny lag om särskild kontroll av vissa utläningar .....	114
<b>6</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>117</b>
6.1	Inledning.....	117
6.2	Tvångsmedelsbegreppet.....	120
6.3	Utredningsverksamhet i syfte att förhindra brott .....	121
6.4	Det kriminaliserade området.....	122
6.5	Sammanfattande slutsatser .....	124
<b>7</b>	<b>Behovet av att utöka användningen av preventiva tvångsmedel .....</b>	<b>125</b>
7.1	Bakgrunden – en allvarlig brottsutveckling och ett förändrat underrättelseläge .....	125
7.1.1	Inledning .....	125
7.1.2	Brottsutvecklingen och de kriminella nätverken.....	126
7.1.3	Teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor .....	140

7.2	De brottsbekämpande myndigheternas tvångsmedelsbehov.....	143
7.2.1	De brottsbekämpande myndigheternas uppdrag.....	143
7.2.2	Utredningsverksamhet respektive underrättelseverksamhet.....	144
7.2.3	Misstankar om brottslig verksamhet .....	145
7.2.4	Ett förändrat underrättelseläge .....	147
7.2.5	Något om förhållandet till förstadier till brott ...	150
7.3	Tidigare överväganden om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens område.....	152
7.3.1	Förarbetena till preventivlagen.....	152
7.3.2	Förarbetena till utvärderingen av preventivlagen.....	153
7.4	Behovet av utökad användning av preventiva tvångsmedel.....	154
7.4.1	Inledning.....	154
7.4.2	Det finns ett påtagligt behov av utökad användning av preventiva tvångsmedel.....	155
<b>8</b>	<b>Bör det införas utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel? .....</b>	<b>161</b>
8.1	Inledning.....	161
8.2	Effektivitet och nytta .....	161
8.2.1	Inledning.....	161
8.2.2	Allmänt om effektivitets- och nyttobedömningar .....	162
8.2.3	Vilka effekter ska anses utgöra nytta? .....	163
8.2.4	Preventiva tvångsmedel är ett effektivt verktyg för att förhindra brott .....	166
8.3	Risker för enskildas personliga integritet .....	171
8.3.1	Begreppet personlig integritet.....	171
8.3.2	Utgångspunkter vid riskbedömningen .....	172
8.3.3	Utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär risker för den personliga integriteten.....	175



8.4	Avvägningar om proportionalitet .....	177
8.4.1	Utgångspunkter vid proportionalitetsbedömningen.....	177
8.4.2	Det är proportionerligt att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel.....	179
<b>9</b>	<b>Ett utökat tillämpningsområde .....</b>	<b>183</b>
9.1	Inledning.....	183
9.1.1	Preventivlagens kvalifikationskrav är en naturlig utgångspunkt .....	184
9.2	Tvångsmedel som ska få användas inom det utökade tillämpningsområdet .....	185
9.2.1	Inledning .....	185
9.2.2	Tvångsmedlen i preventivlagen ska få användas inom det utökade tillämpningsområdet.....	186
9.3	Kvalifikationskrav inom det utökade tillämpningsområdet .....	187
9.3.1	Brottslig verksamhet .....	187
9.3.2	Tvångsmedelsanvändningen ska vara av synnerlig vikt för ändamålet med åtgärden.....	189
9.3.3	Påtaglig risk för viss brottslig verksamhet .....	190
9.3.4	Preventivlagens kvalifikationskrav bör gälla även inom det utökade tillämpningsområdet.....	201
9.4	Ändamålet ska vara att förhindra brott .....	202
9.5	Tillämpningsområdet bör inte avgränsas av en definition av kriminella nätverk.....	205
9.6	Brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp .....	207
9.6.1	Den nuvarande regleringen om brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp.....	207
9.6.2	Det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas till brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp.....	208

9.7	Brott som kan medföra användning av tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet .....	215
9.7.1	Det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas utifrån allvarlig brottslig verksamhet inom kriminella nätverk.....	215
9.7.2	Brottskatalogen .....	217
9.7.3	Tillämpande myndigheter.....	226
9.8	Tillståndsgivarens proportionalitetsbedömning.....	226
<b>10</b>	<b>Rättssäkerhetsgarantier .....</b>	<b>229</b>
10.1	Inledning .....	229
10.2	Förutsebara, tydliga och precisa regler.....	231
10.3	Förhandskontroll av domstol .....	234
10.3.1	Domstolsprövning .....	234
10.3.2	Interimistiska beslut .....	236
10.4	Offentliga ombud.....	239
10.5	Tillståndsbeslutets innehåll.....	242
10.6	Upphävande av tillståndet.....	246
10.7	Avlyssningsförbud.....	248
10.8	Användning av överskottsinformation .....	250
10.9	Hantering av insamlat material.....	255
10.9.1	Granskning, bevarande och förstörande.....	255
10.9.2	Dokumentation .....	258
10.10	Underrättelse till enskilda.....	260
10.11	Tillsyn och kontroll.....	267
10.12	Tystnadsplikt vid postkontroll .....	270
10.13	Sekretess och rätten till partsinsyn.....	272
10.14	Skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten är tillräckligt .....	281

<b>11</b>	<b>Utformningen av den nya lagstiftningen .....</b>	<b>287</b>
11.1	Den nya lagstiftningen ska tidsbegränsas .....	287
11.2	Den nya lagstiftningens placering.....	288
11.3	En ny portalparagraf som innehåller lagens syfte och en samlad tvångsmedelskatalog.....	290
11.4	Domstolsprövningen .....	292
11.4.1	Det befintliga tillämpningsområdet .....	292
11.4.2	Det utökade tillämpningsområdet.....	292
11.5	Behovet av följdändringar.....	298
<b>12</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>301</b>
<b>13</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>303</b>
13.1	Inledning.....	303
13.2	Konsekvensbeskrivningar.....	304
13.2.1	Säkra prognoser kan inte göras .....	304
13.2.2	Ekonomiska konsekvenser.....	306
13.2.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	315
13.2.4	Övriga konsekvenser.....	316
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>321</b>
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	321
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning .....	339
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>343</b>

## Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:102 .....	349
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:113 .....	363

Bilaga 3	Kommittédirektiv 2022:32.....	365
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2022:104.....	369
Bilaga 5	Förfrågningsunderlag – internationell utblick.....	375
Bilaga 6	Förteckning över länder som besvarat förfrågan i bilaga 5.....	379

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
f./ff.	följande sida/sidor
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta nationerna
ICCPR	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
LEK	lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation
LIRB	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	regeringens proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
skr.	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter

TF  
YGL

tryckfrihetsförordningen  
yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

## Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda tvångsmedel utanför en förundersökning, s.k. preventiva tvångsmedel, för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Reglering av preventiv tvångsmedelsanvändning finns i dag i bland annat lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), som huvudsakligen omfattar brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Det har ingått i uppdraget att noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, såsom den personliga integriteten, och säkerställa att förslagen uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet.

## Avvägningar om behov, effektivitet och integritet

Sverige befinner sig i en situation där brottsligheten har utvecklats på ett sätt som blivit mer alltmer samhällshotande. De kriminella miljöerna växer och det dödliga skjutvapenvåldet samt narkotikahandlingen har ökat. Samtidigt har de kriminella blivit mer riskmedvetna och deras kommunikation har förändrats. I dessa miljöer finns även en tydlig tystnadskultur. Användning av hemliga tvångsmedel kan i många fall vara avgörande för en framgångsrik brottsutredning när ett brott har begåtts i kriminell miljö. Vi har funnit att användningen av hemliga tvångsmedel är ett effektivt verktyg för att få tillgång till information även i ett tidigare skede och att detta medför betydande nytta för att förhindra den särskilt allvarliga brottslighet som begås av kriminella nätverk. Vi bedömer därför att det finns behov av att i ökad utsträckning använda hemliga tvångsmedel

innan det kan formuleras en konkret misstanke om att ett brott har begåtts. Detta behov kan inte tillgodoses med befintliga regler om hemliga tvångsmedel. Samtidigt bedömer vi att en utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär risker för den personliga integriteten.

Vi har vägt behovet av en effektiv brottsbekämpning för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk, åtgärdernas effektivitet och den nytta som utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel kan förväntas medföra, mot de integritetsrisker som åtgärderna för med sig. I denna avvägning har vi även beaktat statens skyldighet att upprätthålla rättstrygghet för enskilda och skydda sina medborgare mot ingrepp. Vi har funnit att en utökad användning av preventiva tvångsmedel är proportionerligt, under förutsättning att tillämpningsområdet avgränsas på ett ändamålsenligt sätt och att lagstiftningen innehåller kvalifikationskrav och rätts-säkerhetsgarantier som kan balansera den ökade risken för intrång i den personliga integriteten.

## Ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel

Vi föreslår att det utökade tillämpningsområdet ska ha samma grundläggande kvalifikationskrav och ändamål som preventivlagen har i dag. Tvångsmedelsanvändningen ska syfta till att *förhindra* viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet och åtgärderna ska vara av *synnerlig vikt* för detta ändamål. Kravet på *påtaglig risk* för viss brottslig verksamhet ska gälla även inom det utökade tillämpningsområdet. Riskbedömningen innehåller högt ställda krav. Det ska vara fråga om en klar och konkret risk för brottslighet av visst slag. Denna bedömning ska grunda sig på faktiska omständigheter och inte endast på spekulationer eller allmänna antaganden. Tvångsmedelsanvändningen ska vidare vara nödvändig på så sätt att uppgifterna inte kan inhämtas med andra mindre ingripande metoder. Skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som tvångsmedlet riktas mot eller för något annat motstående intresse.



Det utökade tillämpningsområdet föreslås avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. Det ska, med hänsyn till omständigheterna, finnas en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet av visst slag. Tvångsmedelsanvändningen får endast riktas mot en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen och kan befaras medvetet främja den brottsliga verksamheten.

Endast brott där behovet och den förväntade effektiviteten överväger integritetsintrånget för den enskilde ska kunna föranleda preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet. Det är fråga om mord, människorov, narkotikabrott, vapenbrott, sprängningsbrott och olovlig hantering av explosiva varor. Brotten är av mycket allvarligt slag och har en tydlig koppling till de allvarliga brott som begås inom kriminella nätverk.

## **Rättssäkerhetsgarantier och skyddet för privatlivet samt den personliga integriteten**

Förslagen om ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel ger de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade möjligheter att förhindra särskilt allvarliga brott mot enskilda. Därmed förstärks skyddet för enskildas personliga integritet och trygghet. Även rättstryggheten i samhället som helhet stärks. Samtidigt innebär en utökad användning av hemliga tvångsmedel vissa ökade integritetsrisker. Dessa risker måste balanseras genom omfattande rättssäkerhetsgarantier. Regleringen ska vara förenlig med högt ställda krav på rättssäkerhet och de krav på skydd för enskildas personliga integritet som följer av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Vi anser att de rättssäkerhetsgarantier som i dag finns i preventivlagen – och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning vad avser hemlig dataavläsning utanför förundersökning – ska gälla även inom det utökade tillämpningsområdet. Det innebär att frågor om tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska prövas av allmän domstol på ansökan av åklagare och att offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen avseende hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning. Dagens regler om interimistiska beslut, tillståndsbeslutens innehåll, upphävande av

tillstånd, avlyssningsförbud, användning av överskottsinformation, hantering av insamlat material samt tillsyn och kontroll ska gälla även inom det utökade tillämpningsområdet. Den som har varit utsatt för ett tvångsmedel ska dessutom som utgångspunkt underrättas om åtgärden i efterhand.

Vår bedömning är att bestämmelserna om det utökade tillämpningsområdet är tillräckligt precisa, förutsebara och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter. De förslag som lämnats av Utredningen om rätts säkerhetsgarantier (SOU 2018:61) bör emellertid genomföras. Förslagen rör användningen av överskottsinformation, lagstadgad dokumentationsplikt, precisering av personkretsen som får utsättas för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och förtydliganden av tillståndsbeslutets innehåll vad avser postkontroll. Vi har anslutit oss till förslagen. Vi ser sammantaget inte något behov av ytterligare rätts säkerhetsgarantier.

## Placering av den nya lagstiftningen

Vi föreslår att lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel införs i preventivlagen och tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet. Genom hänvisningar till preventivlagen utökas även tillämpningsområdet för den tillfälliga lagen om hemlig dataavläsning vad avser hemlig dataavläsning utanför en förundersökning. Vidare föreslår vi att en ny portalparagraf införs i preventivlagen som innehåller bestämmelser om lagens syfte och en samlad uppräkningslista av de tvångsmedel som kan användas enligt lagen.

## Domstolsprövningen

Vi föreslår att en ansökan som avser den brottsliga verksamhet som omfattas av det utökade tillämpningsområdet ska prövas av samtliga tingsrätter. Det är fråga om ärenden som i dag faller under Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden. Huvudregeln föreslås vara att sådana ärenden ska prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som ansökan avser uppehåller sig. Om en ansökan inom det utökade tillämpningsområdet innehåller säkerhets-

skyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen ska den i stället prövas av Stockholms tingsrätt.

En ansökan som avser den brottsliga verksamhet som i dag omfattas av preventivlagen ska fortsatt prövas av Stockholms tingsrätt som exklusivt forum.

## **Ikraftträdande**

Lagändringarna i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Bestämmelsen om den utökade brottskatalogen i preventivlagen föreslås att gälla till och med den 31 december 2028.

## **Konsekvenser**

Ett genomförande av förslagen förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att förhindra allvarlig brottslighet av det slag som förekommer i kriminella nätverk och myndigheternas brottsförebyggande arbete kommer att kunna bedrivas mer effektivt.

En uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är förenad med en betydande osäkerhet, bland annat eftersom frågan om tvångsmedelsanvändning i varje enskilt ärende innefattar en prioritering utifrån nyttan respektive resursåtgången av en sådan åtgärd. Polismyndigheten och Tullverket har uppskattat att myndigheternas resursbehov ökar med anledning av förslagen, men att dessa behov till stor del sammanfaller med det ökade resursbehov som förslagen i Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19) bedömts medföra för myndigheterna. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsuppdrag, som utgör en väsentlig del av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar preventiv tvångsmedelsanvändning, kommer att ökas i en sådan omfattning att nämnden bör tillföras ytterligare medel för att kunna utföra en effektiv och rättssäker tillsyn. De resursbehov som uppkommer för myndigheterna föreslås finansieras genom att medel tillförs från andra utgiftsområden. Även Åklagarmyndigheten och domstolarna, inklusive anslaget för rättsliga biträden, kommer att få vissa ökade kostnader med anledning av förslagen, men dessa bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förhindrande av allvarliga brott medför samtidigt ekonomiska besparingar för det allmänna, exempelvis för sjukvården, sociala myndigheter, rättsväsendet och Försäkringskassan. Dessa besparingar är svåra att beräkna men de är knappast försumbara ens för ett enskilt fall.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

*dels* att nuvarande 2 § ska betecknas 3 § och att nuvarande 3 § ska betecknas 4 §,

*dels* att nya 3 och 4 §§ och 1, 2, 5, 6, 8, 10, 12–14, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen*      *Föreslagen lydelse*  
*Skärpta straff för brott*  
*i kriminella nätverk*  
*samt prop. 2021/22:55*

1 §<sup>1</sup>

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken *eller* hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken

*Denna lag syftar till att förhindra vissa särskilt allvarliga brott genom att tillstånd får meddelas till*

1. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:677.

får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av

2. hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken,

3. hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken, eller

4. kvarhållande av en försändelse som finns hos ett befordringsföretag till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats (postkontroll).

*någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,*

*6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller*

*7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.*

*Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen*

eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

2 §<sup>2</sup>

Ett tillstånd enligt denna lag får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att

1. en person kommer att utöva brottslig verksamhet som anges i andra stycket, eller

2. det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Brottslig verksamhet enligt första stycket innefattar brotten

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1421.



4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

#### 2 a §

Ett tillstånd enligt denna lag får också meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Brottslig verksamhet enligt första stycket innefattar brotten

1. mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § första stycket eller 13 kap. 3 § första eller tredje stycket brottsbalken,

2. grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64),

3. grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67),

4. grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje eller fjärde stycket, 6 a § tredje eller fjärde stycket eller 6 b § tredje eller fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

5. grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

## 2 b §

Ett tillstånd får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i 2 eller 2 a §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som avses i 2 eller 2 a § eller för något annat motstående intresse.

## 3 §<sup>3</sup>

Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där den person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt denna lag får endast avse

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den person som avses i 2 eller 2 a § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 2 eller 2 a § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

#### 4 §

Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag ska hållas kvar

Hemlig kameraövervakning enligt denna lag får endast avse

1. en plats där den person som avses i 2 eller 2 a § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som anges i 2 eller 2 a § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

*till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.*

## 5 §

*Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om*

*1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och*

*2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.*

*Postkontroll enligt denna lag får endast avse en försändelse som ställts till den person som avses i 2 eller 2 a § eller som har avsänts av honom eller henne.*

6 §<sup>4</sup>

*Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.*

*Frågor om tillstånd till tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagare.*

*Ansökan prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som avses i 2 eller 2 a § uppehåller sig. En ansökan som avser brottslig verksamhet som anges i 2 § eller innehåller säkerhetskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska prövas av Stockholms tingsrätt.*

Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

8 §<sup>5</sup>

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken *eller vilka av punkterna i 1 § första stycket 1–7* som ligger till grund för tillståndet, och
2. vilken *brottslig verksamhet enligt 2 eller 2 a §* som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

*I ett beslut om tillstånd till postkontroll ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden.*

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

10 §<sup>6</sup>

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polismyndigheten *eller* Säkerhetspolisen ska omedelbart underrätta åklagaren om omstän-

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen *eller Tullverket* ska omedelbart underrätta åklagaren

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

digheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.

om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.

### 12 §<sup>7</sup>

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt *denna lag*, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om

1. brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

1. brott som anges i 2 eller 2 a § eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

2. annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet.

### 13 §<sup>8</sup>

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller *Tullverket*. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

någon annan som har anlitats i sakkunnig eller någon annan ärendet. som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Trots andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag om uppgifterna rör förestående brott eller brott som avses i 12 § andra stycket.

#### 14 §<sup>9</sup>

En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.

En försändelse som omfattas av tillstånd *till postkontroll* enligt *denna lag* får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller *Tullverket*. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2014:1421.



16 §<sup>10</sup>

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7 ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte underrättas.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 2 § andra stycket 7 eller 2 a § ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte underrättas.

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende som åtgärden vidtogs i avslutades.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

17 §<sup>11</sup>

En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla en uppgift om

En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla en uppgift om

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

vilken plats som har övervakats. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7 ska få uppgift om vilken *misstänke* som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska *få uppgift om detta*.

vilken plats som har övervakats. *Underrättelsen till* den som har varit utsatt för en åtgärd enligt denna lag ska *innehålla* uppgift om vilken *misstänkt brottslig verksamhet* som har legat till grund för åtgärden. *Om* den som ska *underrättas* inte är eller har varit misstänkt *för brottslig verksamhet* ska detta *framgå av underrättelsen*.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
  2. Bestämmelsen i 2 a § upphör att gälla vid utgången av 2028.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning att 7, 15 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas om

1. *det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller*

2. *det finns en påtaglig risk för att sådan brottslig verksamhet kommer att utövas inom en organisation eller grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.*

Ett tillstånd enligt första stycket får beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i det stycket.

Hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter får användas endast på en plats där den person som anges i första stycket kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

Ett tillstånd får inte avse rumsavlyssningsuppgifter.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas om *det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för*

1. att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. att brottslig verksamhet som anges i 2 eller 2 a § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott kommer att utövas inom en organisation eller grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

15 §<sup>1</sup>

Frågor om hemlig dataavläsning under en förundersökning prövas av den domstol som anges i 19 kap. rättegångsbalken. Om förundersökningen avser brott som anges i 27 kap. 18 § andra stycket 2–7 rättegångsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, får frågan även prövas av Stockholms tingsrätt.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 7–10 §§ prövas av *Stockholms tingsrätt*.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 7 § prövas av *den domstol som anges i 6 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*.

*Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 eller 10 § prövas av Stockholms tingsrätt.*

## 18 §

I ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska följande anges:

1. vilken tid tillståndet avser,
2. vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet avser,
3. vilken typ av uppgift enligt 2 § första stycket som får läsas av eller tas upp,
4. villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, och
5. vem som är skäligen misstänkt för brottet, vid åtgärd som gäller rumsavlyssningsuppgifter.

Om tillståndet avser en plats enligt 4 § fjärde stycket *eller* 6 § andra stycket ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 12 §, ska det anges i beslutet.

Om tillståndet avser en plats enligt 4 § fjärde stycket, 6 § andra stycket *eller* 7 § tredje stycket ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 12 §, ska det anges i beslutet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:328.

Tiden för tillståndet får inte bestämmas längre än nödvändigt. När det gäller tid som infaller efter beslutet får tiden inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 2 november 2021 kommittédirektiv om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). Utredaren fick bland annat i uppdrag att 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. Utredaren fick vidare i uppdrag att överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet. Uppdraget skulle redovisas senast den 2 februari 2023.

Utredningstiden förkortades till den 14 oktober 2022 genom tilläggsdirektiv den 22 december 2021 (dir. 2021:113).

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 28 april 2022 har utredaren även fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) bör utvidgas (dir. 2022:32).

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 7 juli 2022 har utredaren även fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall vilka, ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder bör få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet, till exempel hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, genomsökning på distans, biometrisk autentisering och kopiering. Utredaren fick vidare i uppdrag att ta ställning till om tillstånd till hemlig kameraövervakning och

hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utanför en förundersökning bör kunna knytas till en person (dir. 2022:104).

Enligt tilläggsdirektiven från den 7 juli 2022 ska deluppdraget i de ursprungliga direktiven om att 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, redovisas senast den 14 oktober 2022. Deluppdraget i de ursprungliga direktiven om att se över frågan om utökade möjligheter till preventiv husrannsakan samt de delar av uppdraget som framgår av tilläggsdirektiven från den 28 april 2022 och den 7 juli 2022, ska slutredovisas senast den 31 maj 2023.

Kommittédirektiven finns bifogade till betänkandet i bilaga 1–4.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i slutet på november 2021 och har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med sakkunniga och experter. Vi har haft sammanlagt fem protokollförda sammanträden inom ramen för detta deluppdrag. Vi har genomfört samråd med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Vi har inte genomfört något samråd med Post- och telestyrelsen eftersom såväl vi som Post- och telestyrelsen ansåg att det inte fanns något behov av detta avseende de frågor som uppdraget berör.

Vi har även haft kontakt med Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104) och Utredningen om datalagring vid brottsbekämpning (dir. 2021:58) som har utrett respektive utreder frågor om hemliga tvångsmedel och datalagring för brottsbekämpande syften som vårt arbete har anknytning till.

I syfte att inhämta uppgifter till en internationell utblick har utredningen sammanställt en kort promemoria med en beskrivning av några frågeställningar och tre exempel på situationer då de brottsbekämpande myndigheterna uppger sig ha behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte, utanför en förundersökning. Promemorian har skickats till internationella kontakter inom åklagarväsendet via Eurojust och polisväsendet via Europol samt till de departement i Finland, Norge och Danmark som är ansvariga för tvångsmedels-



frågor. Promemorian och en förteckning över vilka som svarat finns bifogade i bilaga 5 och 6. De svar som inkommit har lagts till grund för den internationella utblicken i kapitel 6.



## 3 Rättsliga utgångspunkter

### 3.1 Inledning

Användning av tvångsmedel mot en enskild innebär ett intrång i den personliga integriteten och när tvångsmedelslagstiftning övervägs ska därför den reglering som finns till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Sådana bestämmelser finns i den svenska grundlagen och i den internationella reglering som Sverige är bunden av, se avsnitt 3.2. Användningen av tvångsmedel måste även vara förenlig med dataskyddslagstiftningen som bland annat syftar till att värna enskildas personliga integritet. I avsnitt 3.3 redogör vi för den nya dataskyddsreformen och skyddet som denna ger enskilda avseende hur myndigheter och andra verksamheter får behandla personuppgifter. Slutligen redogör vi i avsnitt 3.4 för den sekretesslagstiftning som kan aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning.

Avsikten med detta kapitel är att översiktligt redovisa de bestämmelser som utgör rättsliga utgångspunkter för vårt uppdrag. En närmare redovisning av den lagstiftning som reglerar hemliga tvångsmedel finns i kapitel 4. I kapitel 8 behandlas de hänsyn som måste tas när ett förslag om tvångsmedelslagstiftning övervägs och vi återkommer då till de rättsliga utgångspunkter som behandlas i detta kapitel. Dessa utgångspunkter har betydelse även vid utformningen av de bestämmelser om hemliga tvångsmedel som vi föreslår i kapitel 9 och 10 och behandlas även där.

## 3.2 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

### 3.2.1 Regeringsformen

I regeringsformen (RF) finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF följer att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhällseliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte upphov till några individuella rättigheter. I 2 kap. RF finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bland annat undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. I 2 kap. 6 § andra stycket RF tillerkänns enskilda, gentemot det allmänna, ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta utvidgade skydd för enskildas personliga integritet tillkom i samband med den senaste översynen av regeringsformen och trädde i kraft den 1 januari 2011. Syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena anges att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden utan vilken effekt åtgärden har (*En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80, s. 181).

Skyddet av de rättigheter som följer av 2 kap. 6 § RF får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF endast begränsas genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det innebär att det krävs ett formellt lagstöd för ingrepp som begränsar rättigheterna i 2 kap. 6 § och att lagstiftaren därtill öppet och noggrant ska redovisa skälen för ett ingrepp och varför det krävs.

Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelsen ger skydd mot senare lagstiftning i strid med konventionen och riktar sig i första hand till lagstiftaren (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, version 3A, JUNO, kommentaren till 2 kap. 19 § RF).

Det ska framgå hur proportionalitetsprincipen tillgodoses för det ingrepp som övervägs (*Om ändring i regeringsformen*, prop. 1975/76:209, s. 152 f.). Proportionalitetskravet gäller inte enbart för lagstiftaren utan även för rättstillämparen vid en prövning i det enskilda fallet (se till exempel NJA 2012 s. 400 och NJA 2018 s. 753).

De straffprocessuella tvångsmedlen är exempel på lagreglerade undantag från det skydd mot intrång som medborgarna tillerkänns i regeringsformen.

För utländska medborgare som befinner sig i Sverige får enligt 2 kap. 25 § RF särskilda begränsningar göras i fri- och rättigheter genom lag.

### 3.2.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Som tidigare nämnts får lag eller annan föreskrift enligt 2 kap. 19 § RF inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

### Rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens

Enligt artikel 8.1 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Med korrespondens avses i Europakonventionen olika former för att överföra meddelanden mellan individer med hjälp av till exempel telefon, telefax, radio och datorer. Straffprocessuella tvångsmedel innefattar normalt ingrepp i den privata sfären som artikel 8 skyddar. Såväl telefonavlyssning som postkontroll är ingrepp i rätten till respekt för korrespondens, men

även i den allmänna rätten till respekt för privatlivet (se bland annat Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, 2015, s. 432 f.).

Rätten till respekt för privatlivet innefattar både ett förbud för staten att göra otillåtna ingrepp i privatlivet och en skyldighet för staten att genom bland annat lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskilde mot ingrepp från andra som innebär ett ingrepp i privat- eller familjelivet (se Hans Danelius, s. 365).

### *Statens skyldighet att skydda medborgarna från brott*

Av artikel 8 följer att var och en har rätt att göra anspråk på att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda hans eller hennes privatliv, frihet och säkerhet. I detta ligger att staten ska verka för att brott förebyggs, utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar. Även om det inte har förekommit något ingripande från en myndighet eller en offentlig tjänsteman kan staten bryta mot artikel 8 i Europakonventionen genom att inte skapa tillräckligt rättsligt skydd (se till exempel målet *Söderman mot Sverige*, dom den 12 november 2013, punkt 78). Staten kan då bli ansvarig för sin underlåtenhet trots att det specifika intrånget i någon enskilds rättighet har utförts av någon annan enskild, för vars handlande staten inte i och för sig är ansvarig. Vad som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvärdande myndigheterna håller kontroll över att dessa lagar respekteras. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kraven på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att staten har en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. I detta innefattas att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg. När så inte varit fallet har staten ansetts kränka de rättigheter som följer av Europakonventionen. Ett exempel på detta är målet *K.U. mot Finland* (dom den 2 december 2008, punkt 49) där en person som publicerat en påhittad kontaktannons av sexuell natur i ett 12-årigt barns namn inte kunde identifieras på grund av att det enligt finsk lagstiftning inte var möjligt att inhämta uppgift från en operatör om vem som använt ip-adressen. I det aktuella fallet uttalade Europadomstolen att konfi-

dentialitet för kommunikation och yttrandefrihet ibland måste få vika för brottsbekämpande ändamål.

### *Legitima inskränkningar i fri- och rättigheter*

Skyddet för privatlivet är inte absolut utan får inskränkas. Inskränkningar får göras med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). För att inskränkningen ska betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle måste det enligt Europadomstolen finnas ett angeläget samhällligt behov. Det krävs inte att inskränkningen är oundgänglig. Varje konventionsstat har viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig, vilket ska bedömas utifrån bland annat hur väsentlig rättigheten är, vad åtgärden består i och det eftersträvade syftet (se mer om denna avvägning nedan när vi redogör för Europadomstolens praxis). Inskränkningen måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen (se Hans Danelius, s. 370).

### **Europadomstolens praxis angående hemliga tvångsmedel**

Det finns en stor mängd avgöranden från Europadomstolen som rör hemliga tvångsmedel och förhållandet till rätten till privatliv och korrespondens i artikel 8 i Europakonventionen. Ett omfattande och illustrativt exempel är målet *Roman Zakharov mot Ryssland* (dom den 4 december 2015), som rör tidigare gällande rysk lagstiftning om telefonavlyssning.

### *Krav på stöd i lag – förutsebarhet och tydlighet*

Kravet på lagstöd för att en inskränkning ska kunna göras syftar ytterst till att hindra godtyckliga ingripanden i enskildas rättigheter. Europadomstolen har därför i ett flertal fall framhållit att det måste vara förutsebart när hemliga tvångsmedel får användas. Det betyder inte att den enskilde ska kunna förutse att han eller hon kommer att

bli föremål för en sådan åtgärd, utan att tillämpningsområdet för sådana tvångsmedel är utformat med tillräcklig precision. Enligt domstolen ska det finnas klara och detaljerade regler i vilka situationer och under vilka förutsättningar myndigheter har rätt att använda åtgärden, så att medborgarna skyddas från godtyckliga övervakningsåtgärder. Detta gör sig särskilt gällande när tekniken blir alltmer utvecklad. Reglerna ska därutöver vara juridiskt bindande och tillgängliga för allmänheten (se till exempel dom den 29 juni 2006 i målet *Weber och Saravia mot Tyskland*, punkten 95 och *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 228–230 och 243 och där angivna rättsfall).

#### *Krav på stöd i lag – allmänna villkor*

Europadomstolen har utvecklat en minimistandard för de krav som bör ställas på den nationella lagstiftningen om hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk (se *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkten 231 och där angivna rättsfall). Enligt denna bör följande anges i den nationella lagstiftningen.

- karaktären på de brott som kan leda till ett beslut om tvångsmedel
- en definition av de personkategorier som kan riskera att bli föremål för tvångsmedlet
- en begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av den inhämtade informationen
- försiktighetsåtgärder vid överföring av informationen till andra parter
- förutsättningar för när informationen kan eller måste raderas

Vad avser karaktären på de brott som kan föranleda övervakning krävs inte att de enskilda brotten anges särskilt, utan det är tillräckligt att precisera vilken art av brott som kan komma i fråga, till exempel brott med ett visst minimistraff. Europadomstolen har framhållit att även för hemliga tvångsmedel behöver lagstiftningen vara utformad så att tillämpningsområdet inte blir för begränsat eller påverkas av att omständigheter förändras över tid. Domstolen har exempelvis ansett att begreppen ”fara för terroristhandlingar” och



”behov av räddningsåtgärder” är tillräckligt tydliga för att uppfylla kraven på laglighet. Däremot är det normalt inte tillräckligt med så generella begrepp som ”nationell säkerhet”, ”allmän ordning” eller ”till skydd för någons rättigheter”, i vart fall inte om det inte är tydligt under vilka omständigheter hemliga tvångsåtgärder får användas i förhållande till dessa ändamål. Tillämpningsområdet måste vara så väl avgränsat att det inte ger möjlighet till godtyckliga bedömningar. Samtidigt har Europadomstolen tydliggjort att de hot som finns mot den nationella säkerheten kan variera och vara svåra att definiera i förväg. Domstolen har framhållit att en bred utformning av villkoren för att få använda ett hemligt tvångsmedel delvis kan uppvägas av en förhandskontroll i domstol (se till exempel dom den 18 maj 2010 i målet *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkten 159, *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 244, 247 och 249 och där angivna rättsfall, samt dom den 12 januari 2016 i målet *Szabó och Vissy mot Ungern*, punkterna 64 och 65).

När det gäller avgränsningen av personkategori har Europadomstolen ansett att det kan vara berättigat att använda hemliga tvångsmedel även mot personer som kan ha uppgifter om ett brott eller annan information som är relevant för ett brottmål (se till exempel *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkten 245).

Någon angiven tid för hur länge ett tvångsmedel får pågå har inte ställts upp av Europadomstolen, men däremot bör en tidsbegränsning för åtgärden anges. Domstolen har konstaterat att om det finns tydliga lagregler för hur länge ett tillstånd till en hemlig övervakningsåtgärd får gälla, vilka omständigheter som krävs för att förnya tillståndet och under vilka förutsättningar tillståndet måste upphävas kan tvångsmedlets varaktighet bestämmas av den verkställande myndigheten (se dom den 6 september 1978 i målet *Klass m.fl. mot Tyskland*, punkten 52, *Weber och Saravia mot Tyskland*, punkten 98, *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkten 161 samt *Roman Zakharov mot Ryssland* punkten 250).

Vad gäller skyldigheten att radera uppgifter har Europadomstolen ansett det lämpligt att det finns en sådan skyldighet för uppgifter som inte har någon anknytning till syftet med tvångsmedlet (se *Klass m.fl. mot Tyskland*, punkten 52, *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkten 162, samt *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkten 255).

Europadomstolen anser även att det bör finnas bestämmelser om vilka samtalskategorier som omfattas av ett eventuellt avlyssningsförbud samt rutiner för åtgärder om ett avlyssnat samtal omfattas av sekretess, till exempel ett samtal mellan advokat och klient (se till exempel dom den 25 mars 1998 i målet *Kopp mot Schweiz*, punkterna 73 och 74).

När det gäller förutsebarhet har Europadomstolen framhållit att den grad av förutsebarhet som krävs varierar beroende på vilken typ av hemlig tvångsåtgärd som lagstiftningen avser och hur ingripande åtgärden är. De relativt strikta krav som ställs upp i minimistandarden har utarbetats i mål om telefonavlyssning. Domstolen har funnit att dessa krav inte är fullt ut tillämpliga i verksamhet som medför ett mindre intrång i privatlivet (se till exempel dom den 2 september 2010 i målet *Uzun mot Tyskland*, punkterna 65 och 66).

#### *Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle – proportionalitetsbedömningen*

Vid bedömningen av om ett hemligt tvångsmedel är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett i artikel 8.2 angivet legitima syfte (nationell säkerhet, allmän säkerhet, ekonomiskt välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter), har varje konventionsstat ett visst utrymme för tolkning. Bedömningen ska göras utifrån en sammanvägning av flera omständigheter, till exempel karaktären, omfattningen och varaktigheten av åtgärden, skälen för åtgärden, vem som är behörig att besluta om, genomföra och övervaka åtgärden samt vilka rättsmedel som finns att tillgå. Det är även viktigt att det finns adekvata och effektiva garantier mot missbruk och förfaranderegler som säkerställer att användningen inte går utöver vad som är nödvändigt (se *Klass m.fl. mot Tyskland*, punkterna 49, 50 och 59, *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkten 153, *Uzun mot Tyskland*, punkten 63, och *Roman Zakharov mot Ryssland* punkten 232 och där angivna rättsfall).

Europadomstolen har behandlat frågan om förekomsten av tillstånd och tillsyn, underrättelse till enskilda samt hur den inhämtade informationen används, vilket redogörs för i det följande.

### *Tillstånd och tillsyn – proportionalitetsbedömningen*

Kontroll av tvångsmedelsanvändningen bör enligt Europadomstolen ske vid tre tillfällen; genom tillståndsprövningen (förhandskontroll), under verkställigheten och efter att åtgärden upphört. Eftersom den som berörs av ett hemligt tvångsmedel inte är medveten om övervakningsåtgärden, i vart fall inte vid tillståndsprövningen och under verkställigheten, är det viktigt att det finns fastställda rutiner för den kontroll som ska skydda den berördes rättigheter och förhindra missbruk.

Det är enligt Europadomstolen önskvärt att lägga ansvaret för granskningen på en domstol, för att garantera oberoende, opartiskhet och ett korrekt förfarande. Europadomstolen har dock inte ställt upp något krav på domstolsprövning, utan uttalat att även andra myndigheter kan vara tillstånds- och tillsynsorgan, under förutsättning att de är oberoende av den verkställande myndigheten. Det är inte heller lämpligt att samma myndighet först beslutar om tillstånd och därefter utövar tillsyn. Vid mindre integritetskränkande hemliga tvångsåtgärder, såsom positionsövervakning genom GPS, har Europadomstolen ansett det tillräckligt med en domstolsprövning efter att åtgärden skett (se *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 233, 258, 275, 280 och 292 och där angivna rättsfall, *Szabó och Vissy mot Ungern*, punkten 77 och där angivna rättsfall och *Uzun mot Tyskland*, punkterna 71 och 72).

Europadomstolen har vidare anfört att tillståndsmyndigheten ska pröva om skäligen misstanke föreligger, om åtgärden är nödvändig i ett demokratiskt samhälle och om den är proportionell. I tillståndsbeslutet ska klart och tydligt anges den person som ska övervakas, till exempel genom namn, adress, telefonnummer eller annan information av betydelse, eller de lokaler som övervakningen ska utföras i (se *Roman Zakharov mot Ryssland* punkterna 260 och 264 och där angivna rättsfall).

Europadomstolen har godtagit att övervakning kan påbörjas utan att förhandsprövning gjorts, under förutsättning att det endast sker i undantagsfall och när det är befogat, till exempel vid omedelbara och allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller när det föreligger en omedelbar risk att ett allvarligt brott ska begås. Domstolen har då förutsatt att det i efterhand sker en prövning av användandet av tvångsmedlet (se *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 266

och 267 och där angivna rättsfall, samt *Szabó och Vissy mot Ungern*, punkten 81).

De verkställda åtgärderna ska dokumenteras för att tillsynsorganet senare ska kunna genomföra en erforderlig tillsyn (se *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkten 272).

Tillsynsorganet måste ha tillräckliga befogenheter och kompetens för att genomföra en effektiv och fortlöpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen. Det innebär bland annat att tillsynsorganet ska kunna få tillgång till allt material av betydelse, även om det omfattas av sekretess. De befogenheter som avses kan till exempel vara att tillsynsorganet kan avbryta en pågående åtgärd eller kräva att inhämtad information ska förstöras. Även tillsynsmyndighetens verksamhet bör vara föremål för offentlig granskning, till exempel genom rapporter till regeringen om utförda åtgärder (se *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 275 och 281–283 och där angivna rättsfall).

#### *Underrättelse till enskilda – proportionalitetsbedömningen*

Europadomstolen har slagit fast att som huvudregel ska den som varit föremål för ett hemligt tvångsmedel underrättas om detta. Annars berövas han eller hon möjligheten att få en prövning angående lagligheten av tvångsmedlet. Domstolen har dock inte uppställt något absolut krav på underrättelse, med hänvisning till att underrättelsen kan äventyra syftet med åtgärden och avslöja hemliga arbetsmetoder inom den brottsbekämpande myndigheten. Att de berörda inte i efterhand blir informerade kan inte i sig innebära att den hemliga tvångsåtgärden inte var ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle”. Däremot får det inte innebära att den berörda personen i praktiken berövas sin möjlighet att söka gottgörelse för olagliga övervakningsåtgärder. Domstolen har till exempel godtagit att en oberoende myndighet avgör om underrättelse ska skickas och att underrättelse kan underlåtas om det finns en möjlighet för en enskild, som misstänker att han eller hon är föremål för en hemlig tvångsåtgärd, kan vända sig till en oberoende domstol med utredningsbefogenheter. En underrättelse bör dock ske så fort syftet med begränsningen inte längre äventyras (se *Klass m.fl. mot Tyskland*, punkten 58, *Weber och Saravia mot Tyskland*, punkten 136, *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkten 167, dom den 28 juni 2007 i målet *Association for*

*European Integration and Human Rights and Ekimdzhev mot Bulgarien*, punkterna 90 och 91 samt *Roman Zakharov mot Ryssland*, punkterna 286–288 och där angivna rättsfall.

*Användning av inhämtad information*  
– *proportionalitetsbedömningen*

Den nationella lagstiftningen ska reglera hur inhämtade uppgifter, inklusive överskottsinformation, får hanteras. Det ska finnas regler för undersökning, användning och lagring av den inhämtade informationen och när informationen måste raderas. Vad som krävs i fråga om sådana skyddsåtgärder beror, åtminstone i viss utsträckning, på det aktuella intrångets natur och omfattning. Europadomstolen har till exempel funnit att en reglering om telefonövervakning innehöll tillräckliga garantier mot missbruk, trots avsaknad av lagregler om lagring och radering av den information som samlades in (se dom den 25 september 2001 i målet *P.G. och J.H. mot Förenade Kungariket*, punkterna 46 och 47). När det gäller personer som blivit uppringda av någon vars telefon var avlyssnad kan dock enligt Europadomstolen en reglering i nationell lag av hanteringen av överskottsinformation i vissa fall vara ett krav enligt artikel 8. Som nämnts tidigare bör det även finnas en oberoende tillsyn över att reglerna om överskottsinformation och radering av uppgifter följs (dom den 16 februari 2000 i målet *Amann mot Schweiz*, punkterna 58, 59, 76, 77 och 80, se även NJA 2003 s. 323 och *Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.*, prop. 2004/05:143, s. 28 f.).

Det kan i sammanhanget nämnas att artikel 8 i Europakonventionen inte innehåller något förbud mot att använda överskottsinformation för att utreda och bevisa brott. Europadomstolen har inte heller gjort gällande att en sådan användning är otillåten. Av domstolens praxis framgår tvärtom att varje stat har ett utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom till exempel intresset av att förebygga och utreda brott (se prop. 2004/05:143 s. 35).

Europadomstolen har förespråkat att det i nationell lagstiftning ska finnas tydliga regler om åtgärder för att hålla information, som erhållits genom hemliga tvångsmedel, hemlig. Det är den brottsbekämpande myndigheten som ska se till att avlyssnat material hålls

hemligt och inte kommer till allmänhetens kännedom, i vart fall om innehållet är av privat natur. Detta gäller dock inte med samma styrka om materialet varit del av en domstolsprocess. Uppgifter om att någon är misstänkt för brott bör behandlas försiktigt, eftersom den enskildes rätt till respekt för sitt privatliv annars kan kränkas (se dom den 31 juli 2012 i målet *Drakšas mot Litauen*, punkterna 60 och 61, samt dom den 18 januari 2011 i målet *Mikolajová mot Slovakien*, punkterna 53–63).

### Rätten till en rättvis rättegång

Artikel 6 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en opartisk domstol. Denna rättighet gäller såväl vid prövningen av civila rättigheter och skyldigheter som vid anklagelser om brott. Den så kallade oskuldspresumtionen – rätten att betraktas som oskyldig tills skuld lagligen har fastställts – fastslås i artikeln. Artikeln innefattar flertalet minimirättigheter som gäller den som är anklagad för brott, exempelvis att utan dröjsmål underrättas om grunden för anklagelsen och att få en möjlighet att förbereda sitt försvar. En rättvis rättegång innebär bland annat att förfarandet ska vara kontradiktoriskt. Allt material som en part ger in till domstolen ska delges motparten som ska ha tillfälle att bemöta det. En domstol ska inte grunda sitt avgörande på annat material än sådant som båda parter har haft tillfälle att yttra sig om. En rättvis rättegång förutsätter att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar åklagaren framför den åtalade – *equality of arms* (se Hans Danelius, s. 259 ff.)

Frågan om en rättvis rättegång kan aktualiseras när det som bevis i en rättegång åberopas till exempel överskottsinformation från hemlig tvångsmedelsanvändning eller uppgifter som erhållits vid olagliga övervakningsåtgärder. Europadomstolen har vid flera tillfällen tagit upp frågor som rör denna fråga (se till exempel *Kennedy mot Förenade Kungariket*, punkterna 174, 175 och 184).

Artikel 6 innehåller inte några regler om vilka bevis som får tillåtas under förundersökning och rättegång, utan detta är i första hand en angelägenhet för den nationella rättsordningen. I stället får en bedömning göras med stöd av Europakonventionen om rätte-

gången som helhet varit rättvis och om den tilltalade har kunnat försvara sig mot den olovligt åtkomna bevisningen. Även om sådan utredning som tagits fram på ett sätt som inte är förenligt med artikel 8 i Europakonventionen åberopas som bevis, kan rättegången ändå anses vara rättvis för den tilltalade i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen. Omständigheter som Europadomstolen beaktat vid denna bedömning är bland annat om en tilltalad under rättegången har haft möjlighet att ifrågasätta äktheten av en åberopad inspelning som gjorts vid hemlig teleavlyssning och motsätta sig dess användning, om det varit möjligt att hålla förhör med ansvarig polis samt om beviset som erhållits på olaglig väg varit det enda bevis som lett till en fällande dom (se *P.G. och J.H. mot Förenade Kungariket*, punkterna 76–81, dom den 12 maj 2000 i målet *Khan mot Förenade Kungariket*, punkterna 34–40, NJA 2003 s. 323 samt Hans Danelius, s. 293 f.).

Europadomstolen har ansett att en förutsättning för att kraven på en rättvis rättegång ska vara uppfyllda är att rättegången är kontradiktorisk och att åklagare och försvarare är likställda i processuellt hänseende. Åklagare och försvarare måste ges möjlighet att ha kännedom om och yttra sig över vad den andra parten har anfört och över bevisning som presenterats av motparten. Som huvudregel har en tilltalad rätt att få del av all bevisning, för och emot åtalet, som finns tillgänglig för åklagaren, se vidare avsnitt 10.13. Europadomstolen har samtidigt framhållit att det inte i samtliga fall är en absolut rätt. Andra intressen, såsom nationell säkerhet, risken för att ett vittne utsätts för repressalier eller behovet av att hålla polisens utredningsmetoder hemliga, ska vägas mot den tilltalades intressen. Även skyddet för andra personers grundläggande rättigheter kan ha betydelse. För att den tilltalade inte ska få del av uppgifterna måste undanhållandet vara absolut nödvändigt för att skydda legitima intressen. Prövningen av om uppgifterna ska hemlighållas måste göras rättssäkert. Det är enligt Europadomstolen inte tillräckligt att åklagaren gör denna avvägning mellan den misstänktes intresse av insyn och behovet av att inte avslöja viss information. En sådan prövning måste enligt Europadomstolen i förekommande fall göras av den domstol som har att pröva brottmålet i sak. Det är viktigt att förfarandet i övrigt görs på ett sådant sätt att det uppväger de nackdelar som drabbar försvaret (se till exempel dom den 31 mars 2009 i målet *Natunen mot Finland*, punkterna 39 och 40, dom den 16 februari 2000

i målet *Rowe och Davis mot Förenade Kungariket*, punkterna 59–67 samt dom den 23 maj 2017 i målet *van Wesenbeeck mot Belgien*, punkten 68 och där angivna rättsfall).

Europadomstolens domar avser processmaterial. Av Europakonventionen går det inte att utläsa ett krav på att den misstänkta ska ha rätt att ta del av allt material redan under förundersökningsstadiet. Det kan dock vara en förutsättning för att den misstänkta senare under en rättegång ska ha möjlighet att på ett rättvist sätt kunna ta tillvara sina rättigheter (*Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning*, Rättslig vägledning 2022:26, Åklagarmyndigheten, s. 5).

### Rätten till effektivt rättsmedel

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, även om kränkningen förövats av någon under myndighetsutövning. Rätten till effektivt rättsmedel gäller inte endast den vars rättigheter kränkts, utan även den som på rimliga grunder påstår att han eller hon har utsatts för en kränkning (se *Klass m.fl. mot Tyskland*).

Ett effektivt rättsmedel är ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden eller inte. Det krävs inte ett rättsmedel inför domstol, utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. För att rättsmedlet ska anses vara effektivt får dock den rättsliga prövningen inte vara alltför begränsad, utan den ska i princip sträcka sig lika långt som Europadomstolens egen prövning av om konventionen har överträtts. Rättsmedlet ska därtill vara effektivt på så sätt att det ska kunna ge en möjlighet till rättelse och leda till beslut som inom rimlig tid ska kunna verkställas (Hans Danelius, s. 539).

Europadomstolen har framhållit, att det vid hemlig telefonavlyssning är svårt – eller ibland omöjligt – att använda normala rättsmedel. Enligt domstolen kan inte själva avsaknaden av en förhandsunder rättelse om avlyssningen i sig strida mot artikel 13, utan kravet på effektivt rättsmedel i konventionen måste i sammanhanget förstås så att det ska finnas ett så effektivt rättsmedel som möjligt med hänsyn



till de särskilda omständigheterna. Domstolen har lagt vikt vid om det i nationell lagstiftning har funnits en möjlighet för den enskilda att klaga över misstänkt telefonavlyssning samt en skyldighet att i efterhand, när det kan ske utan risk för skada, underrätta den enskilda om tvångsmedlet (se *Klass m.fl. mot Tyskland*, punkterna 69–72 samt Hans Danelius, s. 547).

## Förbud mot diskriminering

En central bestämmelse i Europakonventionen är förbudet mot diskriminering i artikel 14. Enligt bestämmelsen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förbudet mot diskriminering är inte generellt såsom artikel 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, se avsnitt 3.2.3, utan gäller endast beträffande de rättigheter som upp- tas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Ett generellt förbud mot diskriminering har införts genom tilläggsprotokoll 12 som trädde i kraft år 2005. Sverige har dock inte tillträtt protokollet (Hans Danelius, s. 549).

### 3.2.3 FN:s allmänna förklaring och konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i förklaringen anges bland annat att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 29 anges att inskränkningar i deklarationens fri- och rättigheter endast får göras i lag och enbart om syftet är hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

Förklaringen är inte rättsligt bindande, men rättigheterna i den har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är rättsligt bindande för de anslutna staterna. Artikel 12 i förklaringen

återfinns i artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som trädde i kraft år 1976. Sverige ratificerade konventionen år 1971 (SÖ 1971:42). I artikel 26 i konventionen finns en bestämmelse om diskriminering som innebär att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

### 3.2.4 EU:s rättighetsstadga

#### Rätten till privat- och familjeliv och personlig integritet

Bestämmelser om skydd för privat- och familjeliv samt den personliga integriteten finns även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Rättighetsstadgan, som tillkännagavs år 2000, blev rättsligt bindande år 2009 för EU:s medlemsstater.

Stadgan är tillämplig på alla åtgärder som EU-institutionerna vidtar och medlemsstaterna ska följa den när de tillämpar och genomför unionsrätten. Det innebär att rättigheterna i stadgan endast måste iaktas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde. EU:s kompetens och befogenhet framgår av EU:s grundfördrag. Ett av dem är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I nämnda fördrag framgår att unionen endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Dessutom framgår av fördraget att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten även i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2). Sverige har inte tilldelat EU någon generell befogenhet på det brottsbekämpande området (jfr avdelning V, kapitel 4, FEUF). Frågan om i vilken utsträckning som EU-rätten kan ha inflytande på nationell lagstiftning som rör brottsbekämpning är ytterst en fråga för EU-domstolen. När det gäller

lagring av och tillgång till elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte, men även för ändamål som rör vitala intressen som nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet, är Sverige bunden av EU-rätten, se det s.k. direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58)<sup>1</sup> samt den rättspraxis från EU-domstolen som beskrivs nedan, till exempel *Tele2-domen*, dom från den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15, punkterna 65–81 och 119. Syftet med direktivet är att säkerställa ett likvärdigt skydd för grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet rätten till integritet, vid behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation samt möjliggöra fri rörlighet för dessa uppgifter inom gemenskapen. Direktivet i sig har inte något brottsbekämpande syfte. Däremot innehåller direktivet bestämmelser som under vissa förutsättningar möjliggör nationella undantag från direktivet om det sker för vissa angivna ändamål, till exempel brottsbekämpande ändamål. Dessa bestämmelser ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som garanteras i EU:s rättighetsstadga. Av EU-domstolens praxis på området kan slutsatsen dras att oavsett för vilket ändamål uppgifterna används så är såväl operatörernas lagring som myndigheternas tillgång till dessa uppgifter underkastade den reglering som följer av EU-rätten (jfr *Datalagring – brottsbekämpning och integritet*, SOU 2017:75, s. 195 f.).

I rättighetsstadgan slås bland annat fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet (artikel 3), frihet och personlig säkerhet (artikel 6), respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer (artikel 7) samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne (artikel 8). Stadgans rättighet avseende skydd för en enskilds personuppgifter har inte någon direkt motsvarighet i Europakonventionen. Av artikel 52.3 följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, men att det inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

I artikel 52.1 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras genom lag och ska vara

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

förenliga med det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Stadgan har enligt Europeiska kommissionen bidragit till att människors grundläggande rättigheter i EU har främjats och skyddats. Vidare har stadgan lett till ny EU-lagstiftning som främjar och skyddar rättigheter, samt en utveckling av EU-domstolens praxis på området (*Strategi för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU*, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, COM(2020) 711, se Faktapromemoria 2020/21:FPM51, Regeringskansliet, s. 2).

### **EU-domstolens praxis om datalagring av och tillgång till elektronisk kommunikation i förhållande till rättighetsstadgan**

Betydelsen av de grundläggande rättigheter som gäller respekten för privatlivet och skyddet av personuppgifter enligt artikel 7 och 8 i rättighetsstadgan betonas i EU-domstolens rättspraxis. Detta gör sig särskilt gällande i samband med elektronisk kommunikation. Frågan har aktualiserats de senaste åren i EU-domstolens rättspraxis vad gäller datalagring av och tillgång till uppgifter för brottsbekämpande ändamål, se *Digital Rights-domen* (dom från den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12), *Tele2-domen* (dom från den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15), *Privacy International-domen* (dom från den 6 oktober 2020 i målet C-623/17), *La Quadrature du Net m.fl.-domen* (dom från den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18), *Prokuratuur-domen* (dom från den 2 mars 2021 i mål C-746/18), domen *Commissioner of An Garda Síochána* (dom från den 5 april 2022 i mål C-140/20) och *SpaceNet och Telekom Deutschland-domen* (dom från den 20 september 2022 i de förenade målen C-793/19 och C-794/19).

I EU-domstolens praxis har bedömningen av om begränsningar av de grundläggande rättigheterna följer proportionalitetsprincipen ofta visat sig vara det avgörande steget i bedömningen. Den proportionalitetsprincip som nämns i artikel 52.1 i rättighetsstadgan

hör till EU-rättens allmänna principer och kräver enligt EU-domstolens rättspraxis att de berättigade målen för den åtgärd eller författning som ska bedömas kan genomföras med hjälp av de medel som föreskrivits av unionen och att de inte överskrider vad som är behövligt och nödvändigt för att målen ska nås samt vad som är lämpligt. Enligt EU-domstolens rättspraxis kräver skyddet av rätten till respekt för privatlivet att begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (se bland annat *Digital Rights-domen*, punkten 52).

I *Digital Rights-domen* från år 2014 prövade EU-domstolen det numera upphävda datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24)<sup>2</sup> och dess förenlighet med artiklarna 7 och 8 i rättighetsstadgan. Direktivet syftade till att harmonisera medlemsstaternas regler om skyldigheter för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster att lagra vissa uppgifter om elektronisk kommunikation för att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott. Domstolen konstaterade inledningsvis att direktivets materiella syfte var att bidra till bekämpandet av grov brottslighet för att bidra till den allmänna säkerheten och att enligt domstolens rättspraxis är det ett mål som utgör ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Domstolen påpekade vidare att det i artikel 6 i rättighetsstadgan slås fast att var och en har rätt inte enbart till frihet, utan även till personlig säkerhet (punkterna 41 och 42 och där angivna rättsfall).

Domstolen kom efter en prövning utifrån proportionalitetsprincipen fram till att datalagringsdirektivet inte var förenligt med artiklarna 7, 8 och 52.1 i rättighetsstadgan eftersom den omfattande lagringskyldigheten som ålades tjänsteleverantörerna var alltför ingripande och innebar en generell lagring av samtliga elektroniska kommunikationsmedel och trafikuppgifter utan begränsningar utifrån syftet att bekämpa brott. Domstolen fann att det allvarliga och långtgående ingreppet i de grundläggande rättigheterna inte var begränsat till vad som var strängt nödvändigt och ogiltigförklarade direktivet.

I den efterföljande *Tele2-domen* från år 2016 besvarade EU-domstolen en begäran om förhandsavgörande från Kammarrätten i Stockholm gällande tolkningen av det s.k. direktivet om integritet

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG.

och elektronisk kommunikation i förhållande till artiklarna 7, 8 och 52.1 i rättighetsstadgan. EU-domstolens slutsats var att en nationell reglering som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafik- och lokaliseringssuppgifter för samtliga abonnenter och registrerade användare avseende samtliga elektroniska kommunikationsmedel, överskred gränsen för det strängt nödvändiga och var därmed inte förenlig med EU-rätten.

I oktober 2020 meddelade EU-domstolen ytterligare domar om lagring och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i förhållande till rätten till privat- och familjeliv samt personlig integritet, se *Privacy International- domen* och *La Quadrature du Net m.fl.-domen*. I den sistnämnda domen utvecklade domstolen sina tidigare ställningstaganden på området. Domstolen konstaterade att EU-rätten, under vissa förutsättningar, inte hindrar en nationell lagstiftning till skydd för nationell säkerhet som ålägger tjänsteleverantörer en generell och odifferentierad lagringsskyldighet avseende trafik- och lokaliseringssuppgifter i situationer där medlemsstaten står inför ett allvarligt hot mot nationell säkerhet som visar sig vara verkligt, aktuellt eller förutsägbart. En sådan lagring kan tillåtas under förutsättning att beslutet kan bli föremål för en effektiv kontroll av en domstol eller en oberoende myndighet och att den sker under en period som är tidsmässigt begränsad till vad som är strängt nödvändigt.

När det gäller datalagring för bekämpning av grov brottslighet och för att förhindra allvarliga hot mot den allmänna säkerheten stod domstolen fast vid sina uttalanden i *Tele2- domen* om att en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafik- och lokaliseringssuppgifter om samtliga abonnenter och registrerade användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel inte är förenlig med EU-rätten. Samtidigt uttalade domstolen att en generell och odifferentierad lagring av uppgifter om den fysiska identiteten för användare av elektroniska kommunikationsmedel är tillåten utan någon specifik tidsbegränsning. Domstolen öppnade även upp för en generell och odifferentierad lagring av ip-adresser som har tilldelats källan för en internetanslutning i syfte att skydda den nationella säkerheten, bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot den allmänna säkerheten, om lagringen är tidsmässigt begränsad till vad som är strängt nödvändigt.

Domstolen stod vidare fast vid sina tidigare uttalanden om att medlemsstaterna är oförhindrade att föreskriva om en tidsbegränsad riktad lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter, vilken, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande faktorer, är avgränsad genom de kategorier av personer som berörs eller genom ett geografiskt kriterium.

EU-domstolen har i fråga om den lagringsskyldighet som föreskrivits i tysk rätt, som visserligen är begränsad sett till både innehåll och lagringstid, nyligen bekräftat sitt ställningstagande att en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter strider mot unionsrätten, förutom om det föreligger ett allvarligt hot mot nationell säkerhet (se *SpaceNet och Telekom Deutschland*-domen från september 2022).

Av intresse är även *Prokuratuur*-domen från mars 2021 där EU-domstolen fann att i brottsbekämpande och brottsutredande syfte ge tillgång till en mängd trafik- och lokaliseringssuppgifter från elektronisk kommunikation, vilka gör det möjligt att dra specifika slutsatser om de berörda personernas privatliv, är tillåtet endast för att bekämpa grov brottslighet eller förebygga allvarliga hot mot allmän säkerhet. Vidare fann domstolen att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i EU:s rättighetsstadga utgör hinder mot ett system som ger Åklagarmyndigheten, vars uppdrag är att leda förundersökningar och i förekommande fall väcka åtal i ett senare förfarande, behörighet att bevilja myndigheter tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter inom ramen för brottsbekämpning eller brottsutredning. EU-domstolens resonemang i *Prokuratuur*-domen har nyligen bekräftats i domen *Commissioner of An Garda Síochána* från april 2022 (punkterna 102–114). I denna dom kom domstolen fram till att nationell lagstiftning som föreskriver att en begäran om tillgång till lagrade uppgifter inom ramen för en utredning av grova brott ska handläggas av en polistjänsteman, strider mot direktivet om integritet och elektronisk kommunikation jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i EU:s rättighetsstadga. Detta oavsett om polistjänstemannen biträds av en enhet inom polismyndigheten med ett visst mått av självständighet när den utför sina uppgifter och beslutet senare kan bli föremål för en domstolsprövning.

### 3.2.5 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling 1989. 196 länder har ratificerat konventionen. Konventionen utgör en juridiskt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har konventionen ställning som svensk lag. De rättigheter barn har enligt konventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser.

Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Med barn avses enligt artikel 1 varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

I artikel 2 slås fast att barns rättigheter som anges i konventionen ska respekteras och tillförsäkras, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

Av artikel 3 framgår att vid samtliga åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand barnets bästa beaktas.

Enligt artikel 19 ska barn skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive misshandel, utnyttjande och sexuella övergrepp. Det ska finnas effektiva medel för bland annat förebyggande, identifiering, undersökning och uppföljning samt förfaranden för rättsligt ingripande om barn farit illa.

En tanke med inkorporeringen av barnkonventionen som lag var enligt förarbetena att tydliggöra att konventionens rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som berör barn (se *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, prop. 2017/18:186, s. 74).

Reglerna i barnkonventionen har betydelse för tillämpningen av tvångsmedel mot unga. I betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63 s. 681 f.) görs bedömningen att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel är förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen.



## 3.3 Dataskydd

### 3.3.1 EU:s dataskyddsreform

Insamlade uppgifter utgör ofta personuppgifter. Hur denna insamling samt den efterföljande användningen av personuppgifterna får ske styrs av dataskyddsregleringen som bland annat syftar till att skydda den enskildes personliga integritet. Dataskyddslagstiftningen utgör ett starkt och ändamålsenligt skydd för den enskilde när det gäller hur de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna får behandla personuppgifter.

Dataskyddsregleringen härrör ytterst från EU-rätten och den ska i sin utformning och tillämpning vara förenlig med EU:s rättighetsstadga. Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskyddsförordning<sup>3</sup>, dels ett dataskyddsdirektiv<sup>4</sup> som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att 1998 års personuppgiftslag har upphävts och den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling har setts över och anpassats.

### 3.3.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen, som är direkt tillämplig, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. I förordningen regleras bland annat grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvarigas skyldigheter, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, rätten för enskilda att få tillgång

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

till rättsmedel samt sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften omfattas i stället av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, se avsnitt 3.3.3.

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar har företräde.

### 3.3.3 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Lagen är endast tillämplig när dessa myndigheter – som då kallas behöriga myndigheter – behandlar personuppgifter för något av de nämnda syftena. I övriga fall är dataskyddsförordningen tillämplig.

Brottsdatalagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Av lagen framgår bland annat att uppgifterna får behandlas endast om det finns en tillåten rättslig grund för behandlingen och för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Vidare ska uppgifterna vara adekvata och korrekta och får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Där finns även bestämmelser

om personuppgiftsansvarigas skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandling samt sanktionsavgifter, skadestånd och rättsmedel. Lagen kompletteras av en förordning, brottsdataförordningen (2018:1202), som innehåller vissa detaljbestämmelser hänförliga till dataskyddsdirektivet. Brottsdatalagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning.

De brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna har särskilda registerförfattningar som reglerar deras personuppgiftsbehandling, se lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Dessa registerförfattningar gäller utöver brottsdatalagen och innehåller preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i den lagen. Exempelvis finns det i registerförfattningarna särskilda bestämmelser om hur länge vissa personuppgifter får behandlas.

### 3.3.4 Säkerhetspolisens dataskyddsreglering

Personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet undantas från både dataskyddsförordningens och dataskyddsdirektivets tillämpningsområde eftersom verksamheten inte omfattas av unionsrätten. Följaktligen gäller inte brottsdatalagen vid Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet eller om Polismyndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen (1 kap. 4 § brottsdatalagen).

Merparten av Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ligger härigenom utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet gäller i stället lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Det rör sig bland annat om brott mot Sveriges säkerhet, terrorbrott, tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. Hit hör även Säkerhetspolisens han-

tering av frågor om personskydd samt ärenden enligt säkerhetskyddslagen (2018:585) och utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Lagen är subsidiär till annan lagstiftning, vilket innebär att finns det andra och avvikande regler på annat håll gäller dessa regler i stället.

När Säkerhetspolisen behandlar personuppgifter som inte rör nationell säkerhet i syfte att bekämpa och lagföra brott, exempelvis när Säkerhetspolisen bistår den öppna polisen med särskilda utrednings- eller spaningsinsatser, ska Säkerhetspolisen tillämpa brottsdatalagen och lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

I Säkerhetspolisens registerlag finns grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas som motsvarar de som finns i brottsdatalagen.

### **3.4 Sekretess till skydd för användning av tvångsmedel**

#### **3.4.1 Tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar**

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har, till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får dock enligt 2 kap. 2 § TF begränsas om det krävs med hänsyn till bland annat intresset av att förebygga eller beivra brott eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Regler om sådana begränsningar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), som innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket OSL gäller lagens förbud att röja eller utnyttja en uppgift för myndigheter. I andra stycket anges att förbudet även gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Av 2 kap. 2–5 §§ och i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen följer att vissa

organ som inte är myndigheter ska jämföras med sådana vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innehåller bestämmelser som är av särskild betydelse för reglerna om hemliga tvångsmedel.

### 3.4.2 Sekretess till skydd för rikets säkerhet med mera

I bland annat Säkerhetspolisens verksamhet aktualiseras sekretessreglerna i 15 kap. OSL som rör sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

I 15 kap. 1 § OSL regleras utrikessekretessen. Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. I 15 kap. 2 § OSL regleras försvarssekretessen. Sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelserna föreskriver ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för offentlighet.

Av 15 kap. 6 § första stycket OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av 15 kap. 1 § OSL inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Den tystnadsplikt som följer av 15 kap. 2 § OSL inskränker enligt 15 kap. 6 § tredje stycket OSL rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall (se 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket TF samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket YGL).

### 3.4.3 Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott

I 18 kap. OSL finns bland annat sekretessregler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga.

Med uttrycket ”tvångsmedel i brottmål” avses de straffprocessuella tvångsmedlen som regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken (RB) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Med uttrycket ”tvångsmedel i annan verksamhet för att förebygga brott” avses tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar. Av uttrycket ”angelägenhet som avser användning av tvångsmedel” följer att sekretessen gäller hos alla myndigheter som tar befattning med tvångsåtgärder, till exempel en domstol som beslutar om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och den myndighet som verkställer avlyssningen, se exempelvis NJA 1993 s. 26 som avsåg frågan om sekretess för vissa uppgifter i en tingsrätts diarium över ärenden om hemlig telefonavlyssning (Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer [i fortsättningen Eva Lenberg m.fl.], *Offentlighets- och sekretesslagen*, version 25, JUNO, kommentaren till 18 kap. 1 §).

Enligt 18 kap. 1 § andra stycket OSL gäller därutöver sekretess, under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket, för uppgift som hänför sig till annan verksamhet än sådan som avses i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

Enligt lagkommentaren avses de nämnda myndigheternas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet som inte hänför sig till något konkret fall. Uppgifter hänförliga till sådan verksamhet kan gälla resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor. Även uppgifter om namn på personer som biträder polisen vid spaningsarbete, till exempel genom tolkning eller genom att lämna förtrolig information (s.k. tjallare eller källor) kan falla under bestämmelsen, se RÅ Ab-79/83. För att sekretess ska gälla behöver en myndighet inte bedriva brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Sekretessen gäller nämligen för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos de angivna myndigheterna. Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet, exempelvis till regeringen. Uppgifter av nu nämnt slag kan ibland även omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet enligt 15 kap. 2 § OSL (Eva Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, version 25, JUNO, kommentaren till 18 kap. 1 §).

I 18 kap. 2 § OSL regleras sekretessen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. För uppgift som hänför sig till polisens, Tullverkets, Kustbevakningens, Skatteverkets och Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Eftersom skaderekvisitet i bestämmelsen är omvänt är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess.

Enligt 18 kap. 3 § OSL gäller samma sekretess som i 1 och 2 §§ hos myndighet i annan verksamhet än som där avses när myndigheten biträder de angivna myndigheterna i deras brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet.

Av 18 kap. 17 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgifter i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, bland annat för uppgift som hänför sig till en angelägenhet som angår tvångsmedel. Med hänsyn till den begränsade information som svenska myndigheter i normalfallet har rörande brottsutredningen i den andra staten är skaderekvisitet i bestämmelsen utformat på ett annat sätt än enligt 18 kap. 1 § OSL.

Den svenska myndigheten ska pröva om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Mot bakgrund av att det inom det straffrättsliga samarbetet är en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter i den utländska brottsutredningen kan skyddas i den anmodade staten råder en stark presumtion för sekretess (se till exempel *Internationell rättslig hjälp i brottmål*, prop. 1999/2000:61, s. 209).

Av 18 kap. 19 § andra stycket OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av 18 kap. 1 och 2 §§ OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. I princip gäller detsamma för den tystnadsplikt som följer av 18 kap. 17 § OSL (18 kap. 19 § tredje stycket OSL).

#### **3.4.4 Sekretess till skydd för enskild i brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet**

I 35 kap. OSL finns bland annat regler om sekretess till skydd för enskildas intressen i förundersökning och annan brottsbekämpande verksamhet.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket punkten 2 OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott. Det råder en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess eftersom skaderekvisitet är omvänt. Av uttrycket ”angelägenhet som avser användning av tvångsmedel” framgår att sekretessen gäller hos alla myndigheter som tar befattning med tvångsåtgärder.



För domstolarnas del finns en särskild reglering i bestämmelsens andra stycke. Där föreskrivs att sekretessen avseende användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. I domstolarnas dömande verksamhet är skaderekvisitet rakt och presumptionen är att uppgifterna är offentliga.

Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. I lagkommentaren anges att det raka skaderekvisitet i bestämmelsen är särskilt kvalificerat och endast i de fall det finns en hotbild mot den enskilde eller dennes närstående finns en möjlighet att hemlighålla namnet på honom eller henne vid en förhandling om användning av tvångsmedel (Eva Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, version 25, JUNO, kommentaren till 35 kap. 1 §).

Utformningen av skaderekvisitet i 35 kap. 1 § andra stycket OSL har föranletts av det grundläggande kravet om att förhandling i domstol i största möjliga utsträckning ska vara offentlig. Uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden kan emellertid också omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Även då det inte föreligger en sådan risk för den misstänkte eller närstående till honom eller henne som anges i 35 kap. 1 § andra stycket OSL kan ett röjande av den misstänktes identitet vara till skada för en förundersökning, till exempel då förhandlingen avser ett hemligt tvångsmedel (se Thomas Bring, Christian Diesen, Simon Andersson [i fortsättningen Thomas Bring m.fl.], *Förundersökning*, version 5, JUNO, s. 592). Vid en prövning i domstol om användandet av ett hemligt tvångsmedel omfattas därför identitetsuppgifterna gällande den som det hemliga tvångsmedlet riktas mot typiskt sett av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL, eftersom syftet med åtgärden annars skulle motverkas.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inte begränsad för den tystnadsplikt som följer av 35 kap. 1 § OSL.

### 3.4.5 Tystnadsplikt i privat verksamhet

Bestämmelser om tystnadsplikt i privat verksamhet finns i allmänhet i de författningar som reglerar den verksamhet i vilken tystnadsplikten gäller. Av intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 9 kap. 31 och 32 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation om tystnadsplikt (LEK) för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst<sup>5</sup>, har fått del av eller tillgång till vissa uppgifter. Det handlar bland annat om uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt sådant meddelande. Vidare kan det handla om uppgift som hänför sig till kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB, en angelägenhet som avser användning av hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 eller 19 § RB eller som gäller tekniskt bistånd med sådana tvångsmedel enligt 4 kap. 25 b § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, eller inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen.

Motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt finns i 32 § lagen om hemlig dataavläsning för den som i samband med verksamhet som är anmälningspliktig enligt 2 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation har fått del av eller tillgång till en uppgift som hänför sig till användning av hemlig dataavläsning. Den tillståndspliktiga verksamhet som avses är till exempel mobiloperatörers och nätägares tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät. Tystnadsplikten omfattar typiskt sett personer som är eller har varit verksamma i sådan verksamhet, antingen genom anställning eller genom uppdrag av eller hos företaget. Uppgifter som kan bli föremål för tystnadsplikten kan vara hänförliga till bland annat tekniken som används vid verkställighet, personen som ska bli föremål för åtgärden, informationssystemet som innehåller uppgifterna som ska läsas av eller den brottsbekämpande myndigheten som ansvarar för verkställighet (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 244).

---

<sup>5</sup> Med nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst avses tjänster som till exempel meddelandetjänster i internetbaserade appar eller knutna till sociala medier.

Av 44 kap. 4 § 2 och 3 och 5 § 5 OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna i 9 kap. 31 och 32 §§ LEK och 32 § lagen om hemlig dataavläsning inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL.



## 4 Dagens reglering av hemliga tvångsmedel

### 4.1 Grunderna för användning av tvångsmedel

De straffprocessuella tvångsmedlen har ursprungligen tillkommit för att brottsbekämpande myndigheter ska kunna genomföra utredningar av brott och säkerställa lagföring samt verkställighet av påföljder med mera. Regleringen finns huvudsakligen i rättegångsbalken (RB) och har placerats i den del av balken som behandlar rättegången i brottmål. Det är dock i förundersökningsförfarandet som de hemliga tvångsmedel som behandlas i denna utredning används i störst omfattning (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, version 5, JUNO, s. 48). Användning av tvångsmedel förekommer även i underrättelseverksamhet då i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. I detta kapitel behandlas bland annat gränsdragningarna mellan regelverken för tvångsmedelsanvändning i dessa båda sammanhang. Eftersom utredningens uppdrag inte omfattar översyn av innehållet i eller verkställigheten av respektive tvångsmedel behandlas dessa frågor endast kortfattat i detta kapitel.

Vad som utgör straffprocessuella tvångsmedel är inte särskilt definierat varken i rättegångsbalken eller annan lagstiftning. Det är dock alltid fråga om myndighetsutövning som innebär intrång i någons rättssfär och innefattar vanligtvis tvång mot person eller egendom (Gunnel Lindberg, s. 47). De hemliga tvångsmedlen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning samt kvarhållande och kontroll av försändelse, s.k. postkontroll. Dit hör även inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Tvångsmedlet hemlig rumsavlyss-

ning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter är inte tillåtet utanför förundersökning enligt dagens reglering och behandlas därför inte vidare här.

#### 4.1.1 Allmänna principer vid tvångsmedelsanvändning

All hemlig tvångsmedelsanvändning utgör en inskränkning i skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter för den enskilde som behandlats i avsnitt 3.2. Regleringen vilar på uppfattningen att dessa intressen får stå tillbaka för behovet av straffprocessuella tvångsmedel för utredning eller förhindrande av särskilt allvarliga brott (Gunnel Lindberg, s. 547). För att balansera intresset mellan å ena sidan samhällets krav på effektiv brottsbekämpning och å andra sidan den enskildes krav på integritet och rättssäkerhet är tvångsmedelsanvändningen underkastad ett antal allmänna principer (Gunnel Lindberg, s. 62). För offentlig verksamhet gäller objektivitetsprincipen som i detta sammanhang bland annat innebär att omständigheter och bevis som talar till såväl den misstänktes fördel som nackdel måste tas till vara och beaktas av de brottsbekämpande myndigheterna (se 1 kap. 9 § RF och särskilt 23 kap. 4 § RB beträffande förundersökning). Vidare ska en förundersökning alltid bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet enligt hänsynsprincipen (23 kap. 4 § andra stycket RB). Såvitt gäller tvångsmedelsanvändning aktualiseras denna princip främst vid verkställigheten. Vid verkställigheten ska även de allmänna principer för polisingripanden som följer av 8 § polislagen (1987:387) iakttas. Ingripanden ska enligt bestämmelsen ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Tvång ska endast användas i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Utöver de nu nämnda principerna finns det ett antal principer som är särskilt betydelsefulla vid användningen av tvångsmedel.

#### Legalitetsprincipen

Enligt legalitetsprincipen, som är lagfäst i 1 och 2 kap. RF respektive artiklarna 5, 6 och 8 i Europakonventionen får inte en myndighet utan stöd i lag ingripa i en enskilds rättssfär. Regelsystemet innebär

i korthet att de grundläggande fri- och rättigheterna endast får inskränkas när detta särskilt föreskrivits, se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2. Användningen av tvångsmedel är en sådan situation. En konsekvens av regleringen i regeringsformen är att bestämmelser som reglerar tvångsmedelsanvändning måste tolkas enligt sin ordalydelse och att det finns särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen (se till exempel rättsfallet NJA 1996 s. 577 och Gunnel Lindberg, s. 62 f.).

### Ändamålsprincipen

Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Från denna bestämmelse kan ändamålsprincipen härledas som innebär att ett tvångsmedel endast får användas i det syfte som angetts i lagstiftningen. Innan ett tvångsmedel beslutas måste beslutsfattaren alltid pröva om ändamålet ligger inom det aktuella tvångsmedlets tillämpningsområde. Principen måste även beaktas i samband med verkställigheten (Gunnel Lindberg, s. 67).

Vissa bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel under förundersökningen skiljer sig från annan tvångsmedelsreglering på så sätt att det i dessa inte anges för vilket specifikt ändamål tvångsmedlen får användas. I brist på detta får ändamålet med användningen av tvångsmedlen anses vara desamma som med förundersökningen i övrigt, dvs. att bidra till att brottet kan utredas och att eventuell bevisning som kan användas i en rättegång säkras (se till exempel Gunnel Lindberg, s. 569). Ändamålet med tvångsmedelsanvändning utanför en förundersökning behandlas i anslutning till de bestämmelser som reglerar sådan användning.

### Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. När det gäller de hemliga tvångsmedlen kommer principen särskilt till uttryck genom uttryckliga krav som uppställs på den förväntade nyttan av åtgärden för att användningen av tvångsmedlet i fråga ska tillåtas. Av behovsprincipen följer även att användningen av ett tvångsmedel

inte får ges större omfattning än vad som behövs i det enskilda fallet och att åtgärden ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det (Gunnel Lindberg, s. 67 f.). Behovsprincipen överlappar delvis proportionalitetsprincipen, som behandlas nedan.

### Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen brukar i dessa sammanhang i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Tvångsmedel får bara tillgripas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Beslut om tvångsmedel kan exempelvis anses oproportionerligt i fall där tvångsmedlet syftar till att säkerställa något som är av obetydligt värde (JO 1994/95 s. 134). Principen har betydelse inte bara för frågan om viss tvångsmedelsanvändning ska tillåtas utan även för i vilken omfattning enskilda åtgärder ska tillåtas eller förenas med särskilda villkor. Principen ska beaktas under hela verkställighetstiden, vilket innebär att även den verkställande myndigheten löpande ska beakta proportionaliteten i åtgärden (se till exempel *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 121 f.).

Principen är särskilt lagfäst i anslutning till de bestämmelser som behandlar de hemliga tvångsmedlen (se till exempel 27 kap. 1 § RB, 3 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, 5 § 2 preventivlagen och 2 § andra stycket inhämtningslagen). Brottets straffvärde, syftet med tvångsmedelsanvändningen och den betydelse detta har för brottsutredningen är grundläggande för bedömningen. Eftersom det inte är ovanligt att flera tvångsmedel används mot samma person samtidigt måste även den totala effekten av tvångsmedelsanvändningen bedömas inom ramen för proportionalitetsprövningen (Gunnel Lindberg, s. 70 ff.).



### 4.1.2 Bevis- och indikationskrav

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning får endast ges när särskilt uppställda beviskrav är uppfyllda. Beviskraven skiljer sig åt beroende på vilken reglering tvångsmedelsanvändningen grundar sig på. I en förundersökning är utgångspunkten att hemliga tvångsmedel endast får användas mot den som är skäligen misstänkt för brott. När tvångsmedel används utanför förundersökning i preventivt syfte gäller andra krav. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.3.1.

Vidare finns krav som tar sikte på det förväntade utredningsresultatet av en åtgärd, så kallade indikationskrav, innebärande att det för samtliga hemliga tvångsmedel utom kvarhållande av försändelse (se avsnitt 4.2.4) krävs att den förväntade nyttan av åtgärden når upp till en viss nivå. Det vanligaste indikationskravet för användning av hemliga tvångsmedel är att tvångsmedelsanvändningen måste vara av synnerlig vikt för ändamålet med åtgärden; för utredningen vad gäller förundersökning och för att förhindra brott enligt preventivlagen. Detta kan sägas vara en ytterligare precisering av den proportionalitetsprincip som framgår av 27 kap. 1 § tredje stycket RB. Uttrycket inrymmer enligt förarbetena ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som tvångsmedelsanvändningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig. Den närmare innebörden av detta är att det som kan förväntas vinnas genom åtgärden inte får inskränka sig till obetydliga detaljer som utredningen egentligen kan klara sig utan. Därutöver ska det som kan vinnas genom åtgärden i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. Det sagda innebär inte att det måste föreligga något absolut hinder mot att få fram information på andra vägar, men en granskning av utredningsläget i det enskilda fallet måste ge vid handen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att åtgärden, ensam eller i förening med annat, verkligen kan få effekt. Det är dock tillräckligt att alternativa sätt att få fram samma information, såsom spaning eller liknande, framstår som alltför resurskrävande eller riskfyllt för att det inte skäligen ska kunna begäras att utredningen avstår från exempelvis avlyssning, även om utgångspunkten bör vara att andra åtgärder prövas först (se till exempel *Om vissa tvångsmedelsfrågor*, prop. 1988/89:124, s. 44 f.).

Indikationskravet för inhämtning enligt inhämtningslagen är lägre. I lagen uppställs ett krav på att åtgärden ska vara av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet (2 § inhämtningslagen). Även i detta krav ligger dock både ett kvalitetskrav på de uppgifter som åtgärden förväntas ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Det ska på goda grunder kunna bedömas att åtgärden skulle ha stor betydelse för att uppnå det syfte i vilket åtgärden genomförs. Bedömningen av dessa förutsättningar får inte heller bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter (prop. 2011/12:55 s. 85 och 121).

## **4.2 De hemliga tvångsmedlen**

### **4.2.1 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation**

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som överförs eller har överförts, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område (så kallad basstationstömning), eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får meddelanden även hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första och andra styckena RB). Såvitt gäller uppgifter om meddelanden ska särskilt framhållas att uppgifter om innehållet i meddelandena inte omfattas av detta tvångsmedel, utan endast till exempel uppgifter om vilka telefonnummer som har kontakt med varandra och vid vilka tidpunkter så har skett (prop. 2011/12:55 s. 48).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har ett betydligt större tillämpningsområde än till exempel hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Tvångsmedlet får användas i en förundersökning som avser brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse, dataintrång, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, narkotikabrott, narkotikasmuggling, vissa samhällsfarliga brott samt osjälvständiga former av dessa brottskategorier (27 kap. 19 § tredje stycket RB).

Tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, i förundersökningar om allvarigare brottslighet av det slag som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, ges även för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. I dessa fall får uppgifter om meddelanden dock endast avse förfluten tid (27 kap. 19 § fjärde stycket och 27 kap. 20 § andra stycket RB).

När tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har lämnats får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas (27 kap. 25 § RB).

#### 4.2.2 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden i ett elektroniskt kommunikationsnät i hemlighet avlyssnas eller tas upp (27 kap. 18 § första stycket RB). Hemlig avlyssning kan användas för att ta del av både muntlig och skriftlig kommunikation liksom datakommunikation som förekommer i ett elektroniskt kommunikationsnät. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation utgör ett allvarligt integritetsintrång och är därför endast avsett att användas vid allvarlig brottslighet. Tillstånd får ges i en förundersökning om brott med minimistraff om två års fängelse, vissa samhällsfarliga brott och osjälvständiga former av dessa två brottskategorier. Därutöver finns en så kallad straffvärdeventil som innebär att tillstånd får ges om brottet med hänsyn till omständigheterna kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse (27 kap. 18 § andra stycket RB). Vilken brottslig verksamhet som kan läggas till grund för ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i preventivt syfte behandlas i avsnitt 4.3.1.

Föremålet för avlyssningen ska vara ett visst telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk utrustning som under den tid som tillståndet avser ska kunna knytas till den person som tvångsmedlet avser (27 kap. 20 § första stycket RB respektive 2 § första stycket preventivlagen). Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger även rätt att vidta de åtgärder som ingår i hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se avsnitt 4.2.1 (27 kap. 18 § tredje stycket RB).

### 4.2.3 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning (27 kap. 20 a § första stycket RB). Regleringen omfattar endast upptagning av bild och inte ljud. Det ska noteras att polisens användning av kameror endast delvis omfattas av regleringen, eftersom varken polisens manuella användning av kameror eller andra typer av kameror som manövreras på platsen faller inom tillämpningsområdet (*Hemlig kameraövervakning*, prop. 1995/96:85 s. 38). Särskilda bestämmelser om kamerabevakning i syfte att till exempel förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller lagföra brott på en brottsuttatt plats finns i kamerabevakningslagen (2018:1200).

Hemlig kameraövervakning får användas i förundersökningar om brott med minimistraff om fängelse i två år, vissa samhällsfarliga brott, osjälvständiga former av dessa brottskategorier samt andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 20 a § andra stycket RB). Övervakningen får som utgångspunkt endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b § andra stycket RB).

Om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet får hemlig kameraövervakning användas i en förundersökning för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats, i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet (27 kap. 20 c § RB). Enligt förarbetena innebär detta att det i princip krävs att övervakningen är avsedd att leda till att gärningsmannen tas på bar gärning (*Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering*, prop. 2002/03:74, s. 42).

### 4.2.4 Kvarhållande av försändelse

Enligt bestämmelserna i 27 kap. 2 och 3 §§ RB får brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag tas i beslag om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver. För att möjliggöra ett sådant beslag får en försändelse som väntas komma in till ett befordringsföretag hållas kvar när den kommer in till dess frågan om beslag har avgjorts (27 kap. 9 § RB).

Begreppet ”väntas komma in” ger uttryck för ett lågt ställt beviskrav, motsvarande ”anledning att anta” men det måste trots detta finnas något konkret som talar för att en försändelse ska avsändas eller mottas (Gunnel Lindberg, s. 529). Bestämmelsen innehåller inget krav på att försändelsen ska vara avsedd för någon som är misstänkt.

Eftersom beslag inte kan göras utanför förundersökning har en särskild reglering införts för att möjliggöra kvarhållande och undersökning, öppning och granskning av försändelser, s.k. postkontroll, även utanför förundersökningens ramar (se 4 § preventivlagen och 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar).

#### 4.2.5 Hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning är en metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för kommunikation och därigenom få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den. Med metoden kan myndigheterna komma åt dels information om till exempel innehåll i meddelanden som även går att komma åt med andra hemliga tvångsmedel, dels andra uppgifter som finns lagrade i till exempel en telefon och som inte kan komma åt med andra hemliga tvångsmedel (*Hemlig dataavläsning*, SOU 2017:89 s. 15 f.). Tvångsmedlet regleras i en särskild lag som trädde i kraft den 1 april 2020. Lagen är tidsbegränsad och upphör att gälla efter en tid om fem år.

Hemlig dataavläsning innebär att uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem (1 § lagen om hemlig dataavläsning). Tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas för att läsa av eller ta upp uppgifter om innehåll i meddelanden, uppgifter om meddelanden som har överförts, lokaliseringssuppgifter, uppgifter som framkommer genom optisk personövervakning och rumsavlyssningsuppgifter. Tillståndet får även avse andra uppgifter som finns lagrade i en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst samt slutligen andra uppgifter som visar hur en sådan

tjänst används. Meddelanden kan även hindras från att komma fram (2 § lagen om hemlig dataavläsning). Bestämmelserna innebär att tillstånd kan ges för att läsa av bland annat teknisk utrustning såsom datorer, mobiltelefoner, läsplattor, servrar, smarta klockor och annan liknande utrustning. Därutöver kan tillstånd ges för avläsning av till exempel användarkonton till internetbaserade meddelande- och telefonitjänster eller så kallade molntjänster för lagring av information. Avläsningen eller upptagningen får endast avse den del av tjänsten som avser en enskild persons eget utrymme och virtuellt begränsade yta i tjänsten, till exempel en personlig sida på ett socialt medium eller ett användarkonto på ett internetforum (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 211). Alla sorters uppgifter som uttrycks i en för en dator anpassad och läsbar form kan omfattas av bestämmelsen. Uppgifterna måste dock finnas i det som i lagen definieras som ett avläsningsbart informationssystem, vilket innebär att uppgifterna ska kunna härledas till det avläsningsbara informationssystem som tillståndet till hemlig dataavläsning avser (prop. 2019/20:64 s. 210). Uppgifterna behöver inte ha lagrats genom en medveten handling av en person utan kan ha automatiskt genereras på grund av inställningar i informationssystemet som användaren inte ens känt till. Därutöver kan uppgifter inhämtas om hur en användare använder ett visst informationssystem, till exempel vilka appar som körs eller anteckningar och utkast till meddelanden som inte skickas (prop. 2019/20:64 s. 213 f.). Vilka uppgifter som i det enskilda fallet får läsas av eller tas upp bestäms dock utifrån ändamålet med åtgärden och uttryckligt tillstånd krävs för var och en av uppgiftstyperna enligt 18 § första stycket 3 lagen om hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64 s. 211 ff.).

Tillstånd till hemlig dataavläsning får, såvitt avser annat än rumsavlyssningsuppgifter, ges i en förundersökning om brott med ett minimistraff om två års fängelse, vissa samhällsfarliga brott, försök, förberedelse eller stämpling till brott inom dessa kategorier eller andra brott om det (med hänsyn till omständigheterna) kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (4 § lagen om hemlig dataavläsning). Kraven för att använda hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter är strängare.

Tillståndet får som utgångspunkt endast avse ett avläsningsbart informationssystem som kan knytas till den som är skäligen misstänkt för brottet (4 § andra och tredje styckena lagen om hemlig

dataavläsning). Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får dock även beviljas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Sådan avläsning eller upptagning får dock endast avse ett avläsningsbart informationssystem som har använts vid brott, i anslutning till en brottsplats vid brottstidpunkten eller som av någon anledning är av synnerlig vikt för utredningen. Avläsningen eller upptagningen får dessutom bara avse förfluten tid (5 § lagen om hemlig dataavläsning).

Kameraövervakningsuppgifter får endast inhämtas på en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får inte vara någons stadigvarande bostad (4 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Eftersom hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter till skillnad från hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalkens regler inte innebär att kameror monteras på den plats som tillståndet avser utan att befintliga kameror i till exempel en dator eller telefon aktiveras och används ankommer det på den brottsbekämpande myndighet som använder tvångsmedlet att kontrollera var utrustningen befinner sig när kameran aktiveras för att platskravet ska kunna efterlevas. I förarbetena framhålls att detta kan ske genom till exempel fysisk spaning (prop. 2019/20:64 s. 216 ff.).

### 4.3 Tillämpningsområdet

Alla hemliga tvångsmedel anses inte utgöra ett lika stort intrång i den enskildes integritet. Även om all tvångsmedelsanvändning ska vila på laglig grund och bygga på faktiska omständigheter kan det som en allmän utgångspunkt sägas att kraven på grunderna för tvångsmedelsanvändningen varierar beroende på hur allvarligt intrång åtgärden anses utgöra. Även kontrollmekanismerna och rättssäkerhetsgarantierna påverkas utifrån samma utgångspunkter. I detta avsnitt beskrivs tillämpningsområdet för hemlig tvångsmedelsanvändning under förundersökning respektive i preventiva syften. Därutöver kan hemlig tvångsmedelsanvändning förekomma även inom ramen för Sveriges internationella samarbete. Bestämmelser om detta finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Bestämmelserna kan i korthet sägas reglera förutsättningarna och formerna för det internationella samarbetet när de hemliga tvångsmedel som finns att tillgå

i Sverige ska tillämpas i utlandet, i Sverige på utländsk begäran eller på ett gränsöverskridande sätt. Denna reglering behandlas inte närmare här.

Det praktiska tillämpningsområdet för tvångsmedlen på teleområdet begränsas ytterst av vilka uppgifter som kan göras tillgängliga vid inhämtningstillfället. I särskild lagstiftning regleras skyldigheter för de som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät att lagra information och anpassa verksamheten så att uppgifter kan inhämtas av de brottsbekämpande myndigheterna. Denna reglering har tidigare funnits i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som nyligen setts över och ersatts av en ny lag; lagen om (2022:483) om elektronisk kommunikation, se avsnitt 5.6. De tjänsteleverantörer som i dag omfattas av regelverket är framför allt traditionella teleoperatörer (*Datalagring vid brottsbekämpning – ytterligare åtgärder för en modern och ändamålsenlig reglering*, dir. 2021:58).

#### 4.3.1 Preventiv tvångsmedelsanvändning

Tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för förundersökning. Med begreppet preventiv tvångsmedelsanvändning avses däremot de åtgärder som vidtas utanför en förundersökning i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Denna verksamhet utgörs huvudsakligen av insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts (se till exempel *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85 s. 318). Någon tydlig gräns mellan myndigheternas underrättelseverksamhet och den brottsutredande verksamheten är det dock svårt att upprätthålla (se till exempel Säkerhets – och integritetsskyddsnämndens uttalande med beslut den 12 december 2018, dnr 15–2018).



## **Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet**

Inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverkets underrättelseverksamhet får myndigheterna i hemlighet hämta in uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Inhämtning sker i dessa fall endast från de operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster (1 § inhämtningslagen). Myndigheterna får inte använda sig av egna tekniska hjälpmedel för att inhämta uppgifterna (jfr hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, avsnitt 4.2.1).

Genom inhämtningen får myndigheterna tillgång till uppgifter om kontakter och lokaliseringssuppgifter, men inga uppgifter om innehållet i till exempel meddelanden eller samtal. Såvitt avser annat än uppgifter om i vilket område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits avser uppgifterna enbart förfluten tid.

Inhämtning får ske om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt vissa samhällsfarliga brott (2 § inhämtningslagen). I bestämmelsen uppställs således inte något krav på misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste det i ett beslut om inhämtning av uppgifter anges vilket eller vilka brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som avses och därmed ligger till grund för beslutet (4 § inhämtningslagen och prop. 2011/12:55 s. 123). I förarbetena till bestämmelsen framhålls att det krav på konkretion som uppställts medför att utrymmet för att inhämta uppgifter för att förebygga, snarare än för att förhindra viss brottslig verksamhet, är begränsat (prop. 2011/12:55 s. 121).

## **Användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen**

I preventivlagen regleras den preventiva användningen av mer integritetskänsliga tvångsmedel än de som får användas enligt inhämtningslagen. Syftet är att vissa särskilt allvarliga brott ska kunna för-

hindras. Med stöd av lagen kan myndigheterna få tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning (1 § preventivlagen).

Lagen omfattar endast brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde, till exempel sabotage, spioneri och terroristbrott. Tillstånd får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet av angivet slag, eller 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 § preventivlagen). I stället för ett misstankerekvisit innehåller preventivlagen i dess nuvarande utformning ett riskrekvisit. I förarbetena uttalas att riskbedömningen vid tvångsmedelsanvändningen inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Som exempel framhålls uttalanden, hotelser eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas. Risken ska vidare avse en ”klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter”, såsom till exempel att ett terrordåd eller attentat kan komma att ske. Det sagda innebär inte att risken måste avse en viss konkretiserad gärning, utan tillstånd bör enligt förarbetena kunna meddelas när flera inträffade omständigheter kan påvisas som starkt talar för en risk för att ett brott av visst slag kommer att inträffa men utan att det går att konkretisera hur risken kan förverkligas, till exempel vilket målet är för ett terrordåd eller det tänkta tillvägagångssättet för detta (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 195 f.). Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2009 s. 917 uttalat sig gällande utredningen om de faktiska omständigheter som ska läggas till grund för bedömningen. Även om domstolen prövade ett tidigare gällande misstankerekvisit framgår av förarbetena till den nu gällande bestämmelsen att samma utredningskrav bör tillämpas även i fråga om riskbedömningen (prop. 2013/14:237 s. 196). Högsta domstolen konstaterade att det ligger i sakens natur att det inte kan läggas fram en fullständig utredning av de omständigheter som ligger till grund för prövningen men att det för varje påstådd omständighet av

betydelse för prövningen bör lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. Som exempel omnämns bland annat uppgifter av betydelse för att bedöma uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt. Domstolens prövning bör först ta sikte på om den presenterade utredningen kan anses ha tillräcklig kvalitet och om så inte är fallet bör utgångspunkten vara att ansökningen ska avslås redan av det skälet. Först därefter ska en riskbedömning göras.

När det befaras att brottslighet av i preventivlagen angivet slag kommer att begås inom ramen för en organisation eller grupp finns det en viss lättnad beträffande kravet på riskbedömning i förhållande till de personer som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen. Innebörden av bestämmelsen är att en riskbedömning ska göras såvitt avser gruppen eller organisationen och en annan riskbedömning såvitt avser den person som man överväger att rikta tvångsmedelsanvändningen mot. Bedömningen bör snarare ta sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande än att bedöma vad ett sådant främjande kan tänkas bestå i. Avsikten är inte att de brottsbekämpande myndigheterna ska behöva konkretisera exakt vilka åtgärder som den utpekade personen kan befaras vidta. Av bestämmelsen framgår att kravet på sannolikhet för detta förhållande är lägre än kravet på sannolikhet för att brottsligheten kommer att utövas ("befaras" respektive "påtaglig risk"). Ett sådant antagande kan enligt förarbetena grundas på till exempel den ställning som personen i fråga har i gruppen eller att denne tidigare har dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget. Endast medlemskap i en organisation är dock inte tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon (prop. 2013/14:237 s. 107 ff.).

### **Användning av tvångsmedel i utlänningsärenden**

Tvångsmedel har sedan en längre tid kunnat användas i vissa utlänningsärenden i syfte att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige. Regleringen har tidigare funnits i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Den 1 juli 2022 trädde en ny lag på området i kraft. I lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningsärenden finns bland annat bestämmelser som möjliggör användning av hemliga tvångsmedel och husrannsakan i preventivt syfte. Regleringen

behandlas tillsammans med annan ny lagstiftning i kapitel 5, se avsnitt 5.7.

### Särskilt om hemlig dataavläsning

För att tillstånd ska ges till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter enligt de förutsättningar som i övrigt gäller enligt inhämtningslagen har det uppställts ett strängare kvalitetskrav. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning kräver att åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som avses i inhämtningslagen (se 10 § lagen om hemlig dataavläsning, jfr kravet på ”särskild vikt” i 2 § inhämtningslagen). Tillstånd till hemlig dataavläsning får även beviljas enligt förutsättningar motsvarande de som gäller för annan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (7 och 8 §§ lagen om hemlig dataavläsning. Även vid särskild kontroll av vissa utlänningar kan hemlig dataavläsning förekomma. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för tvångsmedelsanvändning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar gäller även för hemlig dataavläsning mot dem (9 § lagen om hemlig dataavläsning).

#### 4.3.2 Tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken

All tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken förutsätter att en förundersökning pågår. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 och 16 §§ RB). Det är inte tillräckligt med allmänna misstankar om att det förekommer brottslig verksamhet i någon form utan det ska vara fråga om ett konkret brott.

En utgångspunkt är vidare att tvångsmedelsanvändning endast får förekomma när någon utpekad person är skäligen misstänkt för ett konkret brott. Det har inte ansetts möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer beträffande den närmare innebörden av detta begrepp. Att det är fråga om en högre nivå på brottsmisstanken än vad som förutsätts för att inleda förundersökning står klart. En bedömning av misstanken och robustheten i underlaget för densamma måste göras från fall till fall. JO har uttryckt att det krävs konkreta,

objektivt underbyggda omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se till exempel JO 2014/15 s. 100). Med särskilda begränsningar och inskränkningar får dock hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning användas även utan koppling till någon person som är skäligen misstänkt för brottet (se avsnitt 4.2.1, 4.2.3 och 4.2.5).

Användningen av respektive tvångsmedel begränsas även utifrån vilket brott förundersökningen avser. Denna reglering behandlas i anslutning till beskrivningen av respektive tvångsmedel.

## 4.4 Kontroll- och beslutsordning

### 4.4.1 Tillsyn och kontroll

När straffprocessuella tvångsmedel används i hemlighet sätts det system som normalt sett skyddar enskilda mot en felaktig användning ur spel. Den som är föremål för tvångsmedelsanvändningen känner inte till detta och kan därför inte överklaga beslut som fattas i frågan. Domstolarnas handläggning omges vidare av sekretess som omöjliggör sedvanlig granskning. Dessa förutsättningar medför att särskilda krav måste ställas på kontrollmekanismer och beslutsordningen i frågor om hemliga tvångsmedel.

Vid sidan av de processuella regler som reglerar användningen av hemliga tvångsmedel utövas en viss parlamentarisk kontroll över dessa frågor. Regeringen redovisar årligen till riksdagen hur de hemliga tvångsmedlen, med undantag för kvarhållande av försändelse, använts med information om antal ärenden och meddelade tillstånd, vilka typer av brott som avsetts och bedömningar av den nytta som åtgärderna anses ha medfört (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79). Uppgifterna är avidentifierade och schabloniserade så någon kontroll av enskilda fall medges inte. Underlaget till skrivelsen kommer från Åklagarmyndigheten som har ett särskilt uppdrag att redovisa uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna till regeringen.

Både JO och JK utövar tillsyn över de statliga myndigheternas verksamhet och kan inom ramen för detta uttala sig i frågor gällande användningen av hemliga tvångsmedel. Deras tillsyn är dock varken regelbunden eller heltäckande (Gunnel Lindberg, s. 548).

Därutöver utövas, såvitt gäller de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet, tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Nämnden ska utöva tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar. Detta utförs ofta genom granskning av tvångsmedelsdiarier och enskilda tvångsmedelsärenden. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas användning varit författningsenlig (1 § fjärde stycket förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Nämnden är skyldig att på begäran av enskilda kontrollera om den enskilde varit utsatt för hemlig tvångsmedelsanvändning och om denna användning varit författningsenlig (skr. 2021/22:79 s. 13 f.)

#### 4.4.2 Beslutsordningen

Beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen fattas av åklagare efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § inhämtningslagen). Den ansökande myndigheten ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet (5 § inhämtningslagen). Tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utläningar meddelas av Stockholms tingsrätt efter ansökan av åklagare (6 § preventivlagen respektive 5 kap. 11 och 16 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utläningar). Frågor om hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken prövas av rätten på ansökan av åklagaren (27 kap. 9 och 21 §§ RB).

Åklagare får fatta ett interimistiskt beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd. Ett sådant beslut ska utan dröjsmål anmälas till rätten som därefter skyndsamt ska pröva ärendet. Om beslutet hunnit verkställas innan rättens prövning får uppgifterna som därigenom framkommit inte användas till nackdel för någon i en förundersökning om rätten finner att det saknas skäl för åtgärden (27 kap. 9 a och 21 a §§ RB). Möjligheten att fatta interimistiska beslut ska enligt förarbetena användas restriktivt, framför allt i situationer då det inte är möjligt att få till stånd en domstolsprövning varken inom domstolarnas ordinarie öppettider

eller jourdomstolssystemet (prop. 2013/14:237 s. 183). Motsvarande möjlighet att fatta interimistiska beslut finns även i preventivlagen (6 a § preventivlagen).

I ärenden som avser de mest integritetskänsliga tvångsmedlen, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska ett offentligt ombud utses för att bevaka enskildas intressen. Samma ordning gäller både enligt rättegångsbalken (27 kap. 26–30 §§), preventivlagen (6 § andra stycket) och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (5 kap. 11 § tredje stycket). Syftet med införandet av denna ordning var att skapa ett slags kontradiktorisk process för att förbättra förutsättningarna för en allsidig belysning av saken. Dessutom medför denna ordning att det skapas en reell möjlighet att få en tillståndsfråga prövad i högre rätt genom att det offentliga ombudet har överklaganderätt (prop. 2002/03:74 s. 23). Det offentliga ombudet företräder inte den misstänkte eller annan särskild person utan enskildas intressen i allmänhet (prop. 2002/03:74 s. 50). Prövningen sker i dessa fall efter att sammanträde har hållits med åklagaren och det offentliga ombudet närvarande (27 kap. 28 § RB).

Den 1 augusti 2020 infördes ett förenklat förfarande för rättsens beslut i situationer då ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har fattats och alltjämt gäller, som medger att beslut fattas utan att sammanträde dessförinnan hålls i en situation då den misstänkte till exempel skaffat ett nytt telefonnummer (27 kap. 28 a § RB).

Tillståndsprövningen för hemlig dataavläsning är i allt väsentligt utformad på samma sätt som vid bland annat hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken. Prövningen av tillståndsfrågan sker efter sammanträde vid vilket den som gjort ansökan samt ett offentligt ombud ska närvara. Rättegångsbalkens regler gäller i fråga om det offentliga ombudet i övrigt. Åklagaren har möjlighet att fatta interimistiska beslut, dock inte avseende hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och inte heller vid särskild kontroll av vissa utlänningar (14–21 §§ lagen om hemlig dataavläsning).

## 4.5 Hanteringen av överskottsinformation

En fråga som ägnats särskilt uppmärksamhet under senare år är hanteringen av det material som användningen av hemliga tvångsmedel genererar. Materialet omfattas av den omfattande reglering som växt fram gällande dataskydd och personuppgiftsbehandling. I detta hänseende gäller dock i allt väsentligt samma regler för uppgifter från tvångsmedelsanvändning som för övriga uppgifter som behandlas av de brottsbekämpande myndigheterna. Regleringen beskrivs kortfattat i kapitel 3 men behandlas i övrigt inte särskilt i utredningen. I avsaknad av annan särskild reglering är det ytterst denna reglering som begränsar myndigheternas behandling av de inhämtade uppgifterna.

Det material som tvångsmedelsanvändningen genererar ska granskas snarast möjligt och det som inte får användas för de ändamål som användningen avsett ska som utgångspunkt förstöras (se till exempel RB 27 kap. 24 § och 13 § preventivlagen). När hemliga tvångsmedel används kan det komma fram uppgifter som inte har något som helst samband med den misstanke som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet i fråga. Dessa uppgifter kan vara av intresse för utredningen av ett annat begånget brott eller för att förebygga eller förhindra brott. Även uppgifter som inte har samband med något brott men har betydelse i andra sammanhang, exempelvis för sociala myndigheter, kan komma fram vid tvångsmedelsanvändningen. All sådan information brukar benämnas överskottsinformation. Frågan om hur överskottsinformation ska få användas har nyligen varit föremål för en ingående analys i betänkandet *Rättssäkerhet och hemliga tvångsmedel* (SOU 2018:61). Vi återkommer till detta i kapitel 10. Nedan redogörs för den nu gällande regleringen.

Intresset av att förhindra brott är enligt lagstiftaren starkare än intresset av att utreda och lagföra redan begångna brott och det finns därför inga begränsningar alls såvitt gäller användandet av överskottsinformation i detta syfte (se till exempel 27 kap. 23 a § tredje stycket och *Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel med mera*, prop. 2004/05:143, s. 39).

Användning av överskottsinformation från alla hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken, förutom kvarhållande av försändelse, i brottsutredande syfte regleras gemensamt i 27 kap. 23 a § första och andra styckena RB. För hemlig dataavläsning under förundersökning gäller samma regler som för hemlig avlyssning av elektro-



nisk kommunikation, respektive hemlig rumsavlyssning om den hemliga dataavläsningen avser motsvarande uppgifter (28 § lagen om hemlig dataavläsning). Bestämmelsen innebär att uppgifter om annat brott än det som har legat till grund för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig dataavläsning (som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter) eller kameraövervakning får användas för att utreda brottet, men att förundersökning eller motsvarande utredning om brottet bara får inledas på grund av dessa uppgifter om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl föreligger enligt förarbetena när ett väsentligt allmänt intresse talar för att brottet bör utredas och åtal komma till stånd, till exempel vid brott som övergrepp i rättssak, falsk angivelse eller förgripelse mot tjänsteman (prop. 2004/05:143). När det gäller andra uppgifter än de som kommer från rumsavlyssning (eller rumsavlyssningsuppgifter från hemlig dataavläsning) finns det ingen begränsning i fråga om användandet av överskottsinformation i de fall en förundersökning beträffande den brottslighet uppgifterna gäller redan har inletts på annan grund. Möjligheten att använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter för att utreda brott är mer begränsad. Uppgifterna får bara användas i detta syfte om brottet som ska utredas är så allvarligt att det i sig hade kunnat läggas till grund för ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet (27 kap. 23 a § RB).

De uppgifter som inhämtats enligt inhämtningslagen får endast användas i en förundersökning efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (7 § första meningen inhämtningslagen). Regleringen har införts av rättssäkerhetsskäl och innebär en inte obetydlig begränsning i fråga om för vilka brott informationen kan användas i en brottsutredning (prop. 2011/12:55 s. 92). Om tillstånd meddelas ankommer det på åklagaren att avgöra om uppgifterna ska begäras in från operatören på nytt eller föras över från under rättelseverksamheten till förundersökningen. Uppgifter som hämtats in med stöd av inhämtningslagen får dock utan begränsning läggas till grund för beslut om att inleda en förundersökning (7 § andra meningen inhämtningslagen).

Möjligheten att använda överskottsinformation från tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen för att utreda brott är begränsad till brott som hade kunnat läggas till grund för tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen samt andra brott för vilket det är föreskrivet tre års fängelse eller däröver (12 § andra stycket preventivlagen).

Enligt 5 kap. 23 § lagen om särskild kontroll av vissa utläningar får Säkerhetspolisen besluta att uppgifter som har kommit fram vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll får användas för annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser. Med andra bestämmelser avses exempelvis sekretess- och data-skyddsregleringen (*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, prop. 2021/22:131, s. 281).

## 4.6 Underrättelser till enskilda

I 27 kap. 31–33 §§ RB finns en gemensam reglering om underrättelseskyldighet som gäller för de hemliga tvångsmedlen enligt rättegångsbalken, med undantag för kvarhållande av försändelse, och hemlig dataavläsning (genom hänvisning i 28 § lagen om hemlig dataavläsning). Enligt huvudregeln i 27 kap. 31 § första stycket RB ska den som varit misstänkt för brott underrättas om användningen av angivna tvångsmedel som han eller hon utsatts för. Om tvångsmedlet har avsett en adress, en utrustning eller plats som inte allmänheten har tillträde till, vilken innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas (27 kap. 31 § andra och tredje styckena RB). Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades (27 kap. 31 § fjärde stycket RB). Från underrättelseskyldigheten görs dock ett flertal undantag, vilka behandlas nedan.

Underrättelsen ska bland annat innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett samt information om den aktuella brottsmisstanken om sådan funnits (27 kap. 32 § RB). En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan på annat sätt, till exempel genom redovisning under förundersökningen, fått kännedom om åtgärden. Underrättelse behöver inte heller lämnas

om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse. (27 kap. 31 § femte stycket RB). Underrättelser ska inte lämnas om förundersökningen avser flertalet av de brottstyper som Säkerhetspolisen normalt sett handlägger och inte heller om det råder förundersökningssekretess eller viss annan sekretess för uppgifterna. I sådana fall får underrättelsen anstå till dess sekretess inte längre gäller och kan helt avstås om underrättelse på grund av sekretess inte har kunnat lämnas inom ett år från det att förundersökningen avslutades (27 kap. 33 § RB). En sådan situation kan till exempel uppstå när flera misstänkta personer varit föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning under en förundersökning varefter misstankarna mot en av dem avskrivs samtidigt som förundersökningen fortsätter avseende de övriga.

Det finns inte någon underrättelseskyldighet vid inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen. Regeringen ansåg att det inte, med hänsyn till det måttliga integritetsintrång som åtgärden innebär tillsammans med den tillsyn och kontroll som utövas av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, fanns skäl för en sådan skyldighet (prop. 2011/12:55 s. 107 f.). Inte heller i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar finns någon underrättelseskyldighet eftersom insynen i Säkerhetspolisens verksamhet är begränsad med hänsyn bland annat till Sveriges säkerhet (prop. 2021/22:131 s. 187). Underrättelseskyldigheten enligt preventivlagen är begränsad till den brottsliga verksamhet som omfattas av Polismyndighetens verksamhetsområde<sup>1</sup>.

## 4.7 Användningen av hemliga tvångsmedel

För att tvångsmedlens legitimitet ska kunna upprätthållas i samhället är det angeläget att undersöka vilken nytta tillämpningen av tvångsmedlen har i den brottsbekämpande verksamheten. Som nämnts redovisar regeringen varje år nyttan av åtgärderna till riksdagen. Av

---

<sup>1</sup> Endast den brottslighet som omfattas av 1 § första stycket 7 preventivlagen omfattas av underrättelseskyldigheten enligt 16 § preventivlagen. Detta innefattar mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Av lagens förarbeten framgår att de ärenden enligt samma punkt som hanteras av Säkerhetspolisen är undantagna från underrättelseskyldigheten (*Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, prop. 2006/07:133, s. 53 f.).

regeringens redovisning under 2020 (skr. 2021/22:79) framgår att myndigheterna har angett att hemliga tvångsmedel är oumbärliga verktyg i den brottsutredande verksamheten, inte minst mot bakgrund av antalet ökade grova brott och utbredningen av tystnads-kulturen. Regeringen konstaterar vidare att antalet avslagsbeslut från domstol är få och att domstol ändrat få av de interimistiska beslut som fattats av åklagare, vilket enligt regeringen talar för att hemliga tvångsmedel används med urskiljning och omsorg. Följande kan utläsas av redovisningen.

- *Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* har ökat för varje år sedan 2015 och omfattade under år 2020 1 704 personer. Antalet tillstånd som meddelades var 5 072. Tillstånd har meddelats framför allt angående brottstyperna narkotikabrott eller narkotikasmuggling (46 procent) och våldsbrott (37 procent). Den nytta som varit störst under 2020 är att uppgifterna från avlyssningen medfört att effektiv spaning har kunnat genomföras (51 procent). Andra nyttor som varit av stor betydelse är att uppgifterna utgjort underlag vid förhör (49 procent) och att uppgifterna stärkt misstankarna mot den person som kunde misstänkas (48 procent).
- *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* omfattade 3 490 personer och 13 497 tillstånd meddelades under år 2020, vilket är en kraftig ökning sedan 2017. I skrivelsen anges att en förklaring till ökningen kan vara att de misstänkta allt oftare byter telefoner och att de brottsutredande myndigheterna därmed kan knyta misstänkta personer till fler teleadresser. De flesta tillstånden avser brottstyperna våldsbrott (55 procent) och narkotikabrott eller narkotikasmuggling (21 procent).
- *Hemlig kameraövervakning* omfattade 212 personer och 211 tillstånd meddelades under år 2020, vilket är en betydande ökning sedan 2017. Tvångsmedlet används främst för narkotikarelaterad brottslighet (61 procent), men även för våldsbrott (24 procent). Den största nyttan med hemlig kameraövervakning under 2020 är att den bidragit till effektiv spaning (81 procent), men även att den bidragit till att stärka misstankarna mot den misstänkte (56 procent), att den utgjort underlag för förhör (50 procent) samt att uppgifterna bidragit till att annat tvångsmedel har använts mot den misstänkte (48 procent).

- *Hemlig rumsavlyssning* har använts mer begränsat än de andra hemliga tvångsmedlen och omfattade 80 personer under år 2020. Antalet tillstånd som meddelades var 135. En mindre ökning har skett sedan 2015 vilket i skrivelsen förklaras med att behovet av hemlig rumsavlyssning ökar när kriminella personer, väl medvetna om risken för att bli föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, inte använder telefoner för att kommunicera samt att de rättsvårdande myndigheterna med växande erfarenhet har bättre möjligheter att använda hemlig rumsavlyssning på ett ändamålsenligt sätt. Hemlig rumsavlyssning har använts nästan uteslutande för brottstyperna våldsbrott (52 procent) och narkotikabrott eller narkotikasmuggling (45 procent). På motsvarande sätt som för de andra hemliga tvångsmedlen så har den främsta nyttan med åtgärden varit att den bidragit till effektiv spaning (61 procent).
- *Hemlig dataavläsning*, som började gälla den 1 april 2020, har förekommit i 60 ärenden och det har meddelats 306 tillstånd under 2020. Endast sju av ärendena avslutades under året. I minst ett av ärendena verkställdes aldrig tvångsmedlet. I två av ärendena har uppgifterna medfört att effektiv spaning har kunnat genomföras. I ett ärende med tre misstänkta har uppgifterna bidragit till att misstänkta kunnat avföras från utredningen. I ett ärende har uppgifterna på annat sätt bidragit till att utredningen kunnat föras framåt. De flesta tillstånden avser brottstyperna våldsbrott (45 procent) och narkotikabrott eller narkotikasmuggling (42 procent).
- I Säkerhetspolisens verksamhet har det med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och preventivlagen under år 2020 totalt fattats 489 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Vidare har i Säkerhetspolisens verksamhet fattats 130 beslut om hemlig dataavläsning under 2020. Antalet tillstånd har ökat något sedan föregående år, men det betraktas i skrivelsen som en normal årlig variation.
- Åklagarmyndigheten har i ett ärende under 2020, i likhet med 2019, handlagt hemliga tvångsmedel från Polismyndighetens verksamhet med stöd av bestämmelserna i preventivlagen.

- *Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet* har minskat något i jämförelse med föregående år. Åklagarmyndigheten har på ansökan av Polismyndigheten och Tullverket fattat sammanlagt 536 beslut om tillstånd med stöd av inhämtningslagen och på ansökan av Säkerhetspolisen 119 sådana beslut. I skrivelsen anges att den typiskt sett vanligaste nyttan med att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation är att underrättelser om till exempel hantering av narkotika eller vapen och förestående grova brott har kunnat verifieras och att förundersökning har kunnat inledas. I de fall förundersökning inletts har användningen av andra hemliga tvångsmedel i kombination med spaning och annat utredningsarbete ofta lett till frihetsberövanden och beslag, framför allt av stora mängder narkotika och vapen. I några fall har uppgifterna från inhämtningen lett till att underrättelser har kunnat avfärdas och att myndigheternas spanings- och utredningsresurser har kunnat användas på ett mer effektivt och relevant sätt. Att brottsmisstankar mot vissa personer har kunnat avfärdas på ett tidigt stadium har inneburit ett minskat integritetsintrång för dessa genom att tvångsmedelsanvändningen avslutats. Det förekommer även att befarade förestående mord och andra grova brott förhindrats som en följd av att brottförebyggande åtgärder och polisiära insatser genomförts efter analys av inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation. Uppgifterna har även varit en av förutsättningarna för identifiering och kartläggning av de individer och nätverk som ligger bakom försäljning av narkotika och andra illegala varor på det dolda internet (Darknet). Sammanfattningsvis konstateras i skrivelsen att information om elektronisk kommunikation är väsentlig för myndigheternas underrättelseverksamhet och att de inhämtningsmöjligheter som inhämtningslagen medger har varit avgörande för att inleda förundersökning avseende en lång rad grova brott. Tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelsestadiet är avgörande för att aktörer, platser och tidpunkter ska kunna kopplas samman för att få tillräcklig grund att inleda förundersökning. Resultatet av de analyserade uppgifterna om elektronisk kommunikation är väsentliga för att kunna planera den yttre spaningen på ett effektivt sätt, eftersom spaning är mycket resurskrävande. Analys av

inhämtade uppgifter redan i underrättelseskedet bidrar även till kortare förundersökningstider och ett effektivare utredningsarbete.

Regeringens sammanfattande bedömning är att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2020 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.





## 5 Ny och pågående lagstiftning om utökad tvångsmedelsanvändning

### 5.1 Inledning

Som vi redogjort för i kapitel 4 har det under de senaste åren tillkommit flera nya bestämmelser inom tvångsmedelsområdet för att utöka användningen av tvångsmedel i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet. En del bestämmelser har nyligen trätt i kraft. Det finns även flera pågående lagstiftningsarbeten gällande ytterligare tvångsmedelsåtgärder för att motverka grov brottslighet. I detta kapitel kommer vi att redogöra för de bestämmelser som trätt i kraft under den tid som utredningen pågått samt de lagstiftningsarbeten som pågår.

Flera av de lagstiftningsärenden som behandlas i kapitlet utgör en del av regeringens pågående 34-punktsprogram med åtgärder mot gängkriminaliteten. Programmet består av fyra områden; verktyg i brottsbekämpningen, påföljder, bryta tystnadskulturen och förebyggande av brott. En utökad användning av hemliga tvångsmedel faller under området att ge de brottsbekämpande myndigheterna fler och bättre verktyg i brottsbekämpningen.<sup>1</sup>

### 5.2 Utredningen om datalagring vid brottsbekämpning

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över den lagstiftning som medför en skyldighet för tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, samt vissa anknyt-

---

<sup>1</sup> [https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/#forebyggande\\_av\\_brott](https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/#forebyggande_av_brott), läst den 14 september 2022.

ande frågor om myndigheternas tillgång till sådana uppgifter (dir. 2021:58). Uppdraget syftar till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information förbättras och upprätthålls över tid i takt med teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor, samtidigt som respekten för mänskliga rättigheter säkerställs. Uppdraget ska redovisas senast den 6 februari 2023.

Utredaren ska bland annat ta ställning till om leverantörer av så kallade OTT-tjänster (over the top) eller nummerberoende interpersonella kommunikationstjänster, exempelvis Facetime, Facebook Messenger och Whatsapp, ska omfattas av skyldigheten att lagra och ge tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, samt föreslå moderniseringar av regleringen när det gäller tjänsteleverantörers skyldighet att anpassa sin verksamhet så att hemliga tvångsmedel kan verkställas på ett effektivt sätt. Vidare ska utredaren utvärdera nuvarande reglering om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i förhållande till ny praxis från EU-domstolen, se avsnitt 3.2.4, samt analysera vissa frågor om jurisdiktion i förhållande till elektronisk information som finns utanför Sverige.

Av intresse för vår utredning är främst uppdraget att modernisera anpassningsskyldigheten för tjänsteleverantörer så att beslut om hemliga tvångsmedel kan verkställas. De tjänsteleverantörer som enligt lagen (2022:483) om elektronisk kommunikation (LEK) tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster spelar en viktig roll när brottsbekämpande myndigheter hämtar in elektronisk kommunikation och uppgifter om sådan. För att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna har tjänsteleverantörerna en s.k. anpassningsskyldighet, som innebär att verksamheten ska bedrivas så att beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan verkställas och att det kan ske på ett sådant sätt att verkställandet inte röjs. Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade meddelanden ska göras tillgängliga så att informationen enkelt kan tas om hand. Anpassningsskyldigheten gäller i fråga om uppgifter som hämtas in efter beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation med stöd av rättegångsbalken, inhämtningslagen, preventivlagen eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Bestämmelserna om anpassningsskyldighet är i praktiken ofta en förutsättning för att beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska kunna verkställas och att verkställandet kan ske i nära anslutning till tvångsmedelsbeslutet. Utredaren har därför fått i uppdrag att analysera anpassningsskyldighetens omfattning – till exempel om OTT-tjänster ska omfattas av skyldigheten – och ta ställning till hur en reglering kan utformas tydligt, enhetligt, säkert och teknikneutralt. Utredaren ska även analysera behovet av lagstiftning eller andra åtgärder i fråga om anpassningsskyldigheten – till exempel i förhållande till internationell roaming samt tillämpningen av 5G och krypterings- och autentiseringsprocesser – så att hemliga tvångsmedel kan verkställas på ett effektivt sätt även i framtiden.

### **5.3 Utredningsförslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel**

Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel har i delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel* (SOU 2022:19) sett över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel. Syftet med översynen har varit att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Utredningen föreslår att en rad olika åtgärder införs för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna få förbättrade möjligheter att utreda allvarlig brottslighet mot enskilda och att avbryta sådan brottslighet. Enligt våra kommittédirektiv ska vi särskilt uppmärksamma förslagen i utredningen. Förslagen är i huvudsak följande.

#### *Straffvärdeventiler för viss flerfaldig brottslighet*

Utredningen 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. Möjligheten föreslås kunna tillämpas i förundersökningar om flerfaldig brottslighet som kan antas ha utövats i organiserad form eller systematiskt. Varje brott som inräknas ska kunna antas vara ett led i den organiserade eller systematiska brottsligheten. Ut-

redningen föreslår att det samlade straffvärdet ska kunna antas överstiga fängelse i två år och att endast häktningsgrundande brott och försök, förberedelse eller stämpling till häktningsgrundande brott ska få inräknas. För hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter föreslås att det samlade straffvärdet ska kunna antas överstiga fängelse i fyra år och att endast brott med lägst sex månaders minimistraff och försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott ska få inräknas. Utredningen föreslår vidare att brottskatalogen i den nuvarande straffvärdeventilen för hemlig rumsavlyssning avskaffas.

#### *En tydligare koppling mellan hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*

Utredningen föreslår en bestämmelse som innebär att alla brott och all brottslighet som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation även ska kunna leda till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, oberoende av om det samtidigt fattas ett beslut om hemlig avlyssning. Sedan tidigare gäller att ett tillstånd till hemlig avlyssning alltid ger rätt att vidta de åtgärder som hemlig övervakning innefattar. Förslaget innebär att även ett beslut om hemlig övervakning kan fattas i fråga om sådana brott och sådan brottslighet som annars kan läggas till grund för ett beslut om hemlig avlyssning.

#### *Brottskatalogerna utvidgas*

Utredningen anser att det finns ett påtagligt behov av utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel vid vissa brottstyper som är särskilt svårutredda på grund av att de typiskt sett begås i en miljö där det råder tystnadskultur eller att användning av modern teknik gör det svårt att identifiera en skäligen misstänkt för brott som kan vara systemhotande eller i övrigt särskilt angelägna att bekämpa. Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning, förutom sådan dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter, vid förundersökningar om grovt dataintrång, sexualbrott mot barn och barnpornografibrott, utpressning och grov

utpressning, mened, övergrepp i rättssak, grovt jaktbrott och grovt insiderbrott.

### *En möjlighet att inhämta uppgifter om meddelanden i realtid*

Utredningen föreslår att det ska vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Motsvarande ändring föreslås i lagen om hemlig dataavläsning.

### *Nya möjligheter att utreda vem som skäligen kan misstänkas*

Utredningen föreslår att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. Huvudregeln ska vara att brottet eller den samlade brottsligheten är sådan att hemlig rumsavlyssning kan förekomma. För att tillämpningsområdet inte ska bli alltför snävt föreslår utredningen att tvångsmedlen även ska kunna användas i det nya syftet vid utredning om vissa särskilt angivna brott eller flerfaldig brottslighet där det föreligger ett särskilt påtagligt behov av en sådan möjlighet.

### *Hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning kan knytas till en person*

Utredningen föreslår en möjlighet att i vissa fall knyta tillståndet till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning till den skäligen misstänkte i stället för till en viss plats. En sådan möjlighet ska endast få användas om det finns särskilda skäl och om tillståndet förenas med villkor som syftar till att minimera onödiga integritetsintrång för enskilda. Åklagaren ska i samband med ansökan lämna förslag till villkor. Utredningen föreslår vidare begränsningar gällande verkställigheten, bland annat i fråga om var den tekniska utrustningen får vara placerad. I huvudsak motsvarande förslag lämnas angående hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- och kameraövervakningsuppgifter.

### *En möjlighet till interimistiska åklagarbeslut om hemlig rumsavlyssning*

Åklagare föreslås få fatta interimistiskt beslut om hemlig rumsavlyssning och tillträdestillstånd för installation av utrustning för hemlig rumsavlyssning, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd. Åklagare föreslås även få möjlighet att, på motsvarande villkor, fatta interimistiskt beslut om hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och tillträdestillstånd för installation av tekniska hjälpmedel i syfte att inhämta sådana uppgifter.

### *Tillträdestillstånd för enbart hemlig kameraövervakning*

Ett tillträdestillstånd i syfte att installera kamerautrustning på en plats som annars skyddas mot intrång kan endast ges om det samtidigt ska verkställas ett beslut om hemlig rumsavlyssning. Det är dock vanligt att hemlig kameraövervakning behövs och är tillåten i ett ärende där det inte finns behov av eller finns förutsättningar för hemlig rumsavlyssning. Utredningen föreslår därför införande av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd för installation av kamerautrustning utan något krav på att även hemlig rumsavlyssning ska ske, och att åklagare ska kunna fatta sådana beslut interimistiskt om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd.

## **5.4 Utredningsförslag om tvångsmedel i gränsnära områden utan konkret brottsmisstanke**

Utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden har i betänkandet *Åtgärder i gränsnära områden* (SOU 2021:92) bland annat föreslagit att Polismyndigheten i gränsnära områden, i den uträkning det är nödvändigt, ska få genomsöka transportmedel under förutsättning att det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse (se förslag till 5 § lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden). En sådan husrannsakan

i transportmedel ska få genomföras vid vissa typer av flygplatser, hamnar och tågstationer, vid allmänna vägar och broar mot utlandet samt i närheten av dessa platser. Syftet med åtgärden är att möjliggöra en effektiv brottsförebyggande verksamhet för att bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet.

Avsikten med förslaget är enligt utredningen att möjliggöra för Polismyndigheten att vidta åtgärder i ett brottsförebyggande syfte i vid mening. Det är inte endast fråga om åtgärder som ska vidtas för att upptäcka brottslig verksamhet och förebygga brott som ännu inte har begåtts, utan det kan även vara fråga om att upptäcka redan begångna brott och därigenom förhindra och försvåra fortsatt brottslig verksamhet. Detta uttrycks i utredningsförslaget på så sätt att syftet med åtgärden ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det ska även vara fråga om brottslig verksamhet av det slag där själva rörelsen över gränsen utgör en central del av den brottsliga verksamheten eller brottsupplägget. Den brottsliga verksamheten ska vidare vara av viss kvalificerad art. Det krävs inte att misstanken avser något konkret brott eller någon konkret gärningsman. För att åtgärden ska få vidtas måste omständigheterna vara sådana att det finns anledning att anta att åtgärden behövs. Kravet innebär att en husrannsakan i ett transportmedel inte får utföras slumpmässigt och inte heller grundas enbart på allmänna spekulationer eller antaganden. Åtgärden måste alltid grundas på faktiska omständigheter, såsom källinformation eller underrättelser. Genom förslaget möjliggörs riktade åtgärder mot ett urval av personer som selekteras utifrån en matchning mot en riskprofil eller annan välgrundad information som ger anledning till misstanke om brottslig verksamhet. Förslaget är utformat på så sätt att en husrannsakan i transportmedel kan beslutas av den enskilde polismannen. I betänkandet anges att i de fall det är fråga om mer planerade insatser bör beslut fattas av Polismyndigheten, dvs. av någon som enligt särskild delegationsordning har fått behörighet att fatta sådana beslut för Polismyndighetens räkning. Åtgärden får beslutas endast om det är nödvändigt för de angivna syftena. Det innebär att behovs- och proportionalitetsprinciperna är styrande för i vilken omfattning och för vilka närmare ändamål åtgärden får vidtas.

Utredningens bedömning är att inskränkningar som sker i enskildas fri- och rättigheter i gränsnära områden som utgångspunkt får anses vara mindre integritetskränkande, eftersom personer som

passerar sådana områden redan i dag kan bli föremål för olika former av kontroll och övervakning. Vidare framhåller utredningen att gränsnära områden är en avgränsad geografisk yta där behovet av effektiva brottsbekämpande åtgärder framstår som särskilt framträdande och där effekten av polisiär verksamhet kan förväntas vara särskilt stor.

## 5.5 Ny reglering om genomsökning på distans och biometrisk autentisering

Den 1 juni 2022 trädde vissa regler avseende användning av tvångsmedel i kraft (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119). Bland nyheterna finns ett nytt tvångsmedel – genomsökning på distans – för att få tillgång till externt lagrade elektroniska handlingar. Vidare införs en skyldighet för en enskild att i vissa fall medverka till biometrisk autentisering för att öppna en mobiltelefon eller liknande. Förbudet mot att beslagta meddelanden mellan en misstänkt och en närstående avskaffas och en möjlighet införs att i vissa fall dröja med en underrättelse till den som drabbats av beslag.

Tvångsmedlet genomsökning på distans innebär en möjlighet att söka efter handlingar som är lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen, till exempel i externa servrar eller i molntjänster. Förfarandet ska endast få ske i syfte att söka efter handlingar som kan ha betydelse för utredning om brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt brottsbalken. För att åtgärden ska få utföras krävs vidare att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Det krävs även att det kan antas att det informationssystem som genomsökningen ska utföras i kan ha använts av den som skäligen kan misstänkas för brottet. Om det saknas skäl för ett sådant antagande ska genomsökning på distans ändå få utföras, om det finns synnerlig anledning att anta att det kan påträffas handlingar som omfattas av det syfte med vilket genomsökningen får utföras (28 kap. 10 a och b §§ RB). Genomsökning på distans får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (28 kap. 3 a § och 10 i § RB).



Beslut om genomsökning på distans fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman får vidta åtgärden även utan ett sådant beslut, om det är fara i dröjsmål och genomsökningen inte kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas av åtgärden. Om genomsökningen kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas av åtgärden bör, om det inte är fara i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens beslut (28 kap. 10 d § RB). I förarbetena anges att exempel på när rätten bör fatta beslut om tvångsmedlet är om åtgärden avser informationssystem av inte obetydlig storlek eller om systemet innehåller särskilt integritetskänsliga uppgifter eller en stor mängd integritetskänsliga uppgifter. Likaså bör rätten fatta beslut om åtgärden sker inom ramen för ett tillslag i ett större ärende om organiserad brottslighet (prop. 2021/22:119 s. 180).

En husrannsakan eller en kroppsvisitation får göras för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans (28 kap. 1 och 11 §§ RB).

## 5.6 Ny lag om elektronisk kommunikation

Den 1 juni 2022 ersattes lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation med en ny lag; lagen (2022:483) om elektronisk kommunikation. Genom den nya lagen genomförs EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation<sup>2</sup>. I sak motsvarar den nya lagen i stora delar den tidigare lagen. Exempelvis förs bestämmelserna om lagring och annan behandling av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål (s.k. datalagring) över till den nya lagen. EU-direktivet föranleder vissa ändringar och tillägg i den nya lagen, bland annat att nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster som till exempel meddelandetjänster i internetbaserade appar eller knutna till sociala medier, s.k. OTT-tjänster, omfattas av vissa regler i lagen (*Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation*, prop. 2021/22:136, s. 1). Utredningen om datalagring vid brottsbekämpning har fått i uppgift att analysera förutsättningarna för att tillhandahållare av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster ska omfattas av skyl-

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

digheten att lagra och ge tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, se avsnitt 5.2.

En nyhet i den nya lagen om elektronisk kommunikation är en ny reglering om registreringskyldighet för vissa förbetalda tjänster som kan nås via till exempel kontantkort. Regleringen trädde i kraft den 1 augusti 2022. Syftet med registreringskyldigheten är att underlätta för brottsbekämpande myndigheter och försvåra för kriminella eftersom det är vanligt att oregistrerade och anonyma kontantkort till mobiltelefoner används i samband med brottslig verksamhet. Det gör att brottsbekämpande myndigheter går miste om viktig och ibland avgörande information. Förslaget innebär att den som tillhandahåller en förbetald tjänst ska registrera uppgifter om abonnenten och kontrollera abonnentens identitet innan tjänsten börjar användas. Om en förbetald tjänst används av någon annan än den registrerade abonnenten ska tjänsten som huvudregel avbrytas.

Den nya regleringen ställer tydligare krav på format och skyndsamt vid utlämnande av uppgifter om elektronisk kommunikation från den som bedriver anmälningspliktig verksamhet till brottsbekämpande myndigheter. Uppgifter som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott ska ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör att de enkelt kan tas om hand. Utlämnandet ska göras utan dröjsmål och på ett sådant sätt att utlämnandet inte röjs. Den som lämnar ut uppgifterna ska ha rätt till ersättning av den myndighet som begärt uppgifterna (*Registrering av kontantkort – förbättrad tillgång till uppgifter för brottsbekämpande myndigheter*, prop. 2021/22:183, s. 46 ff. och 52 ff.).

## 5.7 Ny lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Den 1 juli 2022 trädde en ny reglering om utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet i kraft; lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den nya lagen har ersatt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lagen innehåller nya regler som innebär att tvångsmedel får användas om utvisningen grundas på att utlänningen kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till terrorismrelaterade brott eller om utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säker-

het (5 kap. 1 §). De grundläggande förutsättningarna för Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel ändras i den nya lagen.

Utöver de tvångsmedel som Säkerhetspolisen redan tidigare hade tillgång till (husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering, fingeravtryckstagande, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll) har myndigheten nu möjlighet att ansöka om tillstånd till hemlig kameraövervakning (5 kap. 5–7 §§). Med den nya lagen har det även blivit möjligt för Säkerhetspolisen att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en utlänning som inte har fullgjort anmälningsskyldigheten. Kravet för att få använda hemliga tvångsmedel har sänkts från synnerliga till särskilda skäl.

För att tvångsmedel ska få användas krävs att åtgärden är av betydelse för vissa angivna ändamål. Det första ändamålet är om det är av betydelse för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp. Det andra ändamålet är att tvångsmedlet är av betydelse för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder sådana brott. Det tredje ändamålet är om det är av betydelse för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet (5 kap. 3 §).

En polisman vid Säkerhetspolisen har rätt att vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning i vissa fall tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas för att undersöka och kopiera innehållet (5 kap. 4 §).

Ordningen med en s.k. dubbelprövning ska fortsatt gälla. Det innebär att enligt den nya lagen ska Säkerhetspolisen, efter ett godkännande av Migrationsverket, regeringen eller domstol om användning av hemliga tvångsmedel, få fatta beslut om bland annat husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (5 kap. 10 §). Vad gäller hemliga tvångsmedel ska Säkerhetspolisen ansöka om tillstånd hos Stockholms tingsrätt efter att användningen av tvångsmedlet har godkänts av Migrationsverket, regeringen eller domstol (5 kap. 11 §).

Möjligheterna att använda tvångsmedel för att underlätta verkställigheten av utvisningsbeslut utökas. Säkerhetspolisen får enligt den nya lagen besluta om husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter pass och andra identitetshandlingar. Detsamma ska gälla Polismyndigheten om den har fått i uppdrag att verkställa ett beslut om utvisning (5 kap. 27 §).

När det gäller rättssäkerhetsgarantier finns bestämmelser om granskning av material från hemliga tvångsmedel och om förstöring av sådant material (5 kap. 20–22 §§). Överskottsinformation får användas även för andra ändamål än för att inleda förundersökning eller förhindra brott, såvida inte bestämmelser i annan lagstiftning, till exempel offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och data-skyddsbestämmelser, hindrar användningen. Säkerhetspolisen ska besluta om användning av överskottsinformation (5 kap. 23 §). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet utöva tillsyn över Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Nämnden ska även vara skyldig att på begäran av enskild kontrollera om användningen har varit författningensenlig.

## 6 Internationell utblick

### 6.1 Inledning

De flesta europeiska länder har straffprocessuella tvångsmedel som liknar de svenska, i form av regler om frihetsberövande, om andra inskränkningar i rörelsefriheten, om omhändertagande av föremål och ekonomiska tillgångar, om undersökning av utrymmen och personer. Även om reglerna i de olika länderna har utformats på olika sätt bidrar Europakonventionen, och den rättspraxis som bildats kring konventionen, till att tvångsmedlen dels hålls inom vissa gemensamma ramar, dels tillgodoser grundläggande krav på rättssäkerhet. De allmänna principer som styr regleringen och användningen av tvångsmedel kan sägas vara i allt väsentligt gemensamma för de i övrigt jämförbara rättsordningarna. En europeisk utblick är därför värdefull för att få perspektiv på de förändringar i det svenska systemet som utredningen överväger.

Reglerna om tvångsmedel är intimt förknippade med varje lands processuella regler vilket försvårar jämförelser. Inom de vida ramar som bland annat Europakonventionen tillåter, finns det en mängd olika sätt att lagstifta om tvångsmedel. De straffprocessuella reglerna har ett nära samband med en del av kärnan i varje stats suveränitet, nämligen den polisiära verksamheten och statens rätt att använda våld mot sina egna medborgare. Varje stat värnar därför om sina regler på det här området (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel — några utvecklingslinjer*, SvJT 2007 s. 50). Dessa grundläggande frågor följer med alla slags jämförelser av tvångsmedelsanvändning i olika rättsordningar. Ett tydligt exempel på en svårighet är den för svenska förhållanden viktiga frågan om när förundersökning kan inledas. Gränsen för detta kan i andra rättsordningar sättas vid en lägre misstankegrad, vilket kan innebära att tvångsmedel kan användas tidigare utan att bedömas vara preventiva tvångsmedel. Likaså kan

vissa gärningar i ett tidigare skede av ett brottsligt förfarande bedömas som ett fullbordat brott i andra rättsordningar, vilket gör att tvångsmedel kan användas inom ramen för en brottsutredning på ett tidigare stadiet.

För att få veta om det i andra europeiska länder finns regler om, vad vi anser vara, preventiva tvångsmedel har utredningen sammanställt en kort promemoria med en beskrivning av utredningens frågeställningar och tre exempel på situationer där de brottsbekämpande myndigheterna uppger sig ha behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte, se bilaga 5. Promemorian har skickats ut till internationella kontakter inom åklagarmyndigheter och polisväsendet samt till de departement i Finland, Norge och Danmark som är ansvariga för tvångsmedelsfrågor. De svar som inkommit, se bilaga 6, har lagts till grund för resonemangen i detta kapitel. Till detta har lagts underlag från tidigare förarbeten. Vi gör inte anspråk på att uttömmande beskriva rättsordningen i något av de berörda länderna utan syftet är att beskriva och problematisera kring frågor om preventiv tvångsmedelsanvändning. Nedan återges ett av de exempel som finns i promemorian.

Polisen har i sin underrättelseverksamhet god kännedom om aktörerna i ett kriminellt nätverk. Genom en informatör har de fått information om att det inom ett kriminellt nätverk förbereds ett mord som en hämndaktion för en skjutning mot en av nätverkets medlemmar. Polisen vet inte vem det tilltänkta offret är och inte heller vem som ska utföra mordet. Det är dock känt att det pågår en allvarlig konflikt med ett annat kriminellt nätverk och att samtliga aktörer i båda nätverken har en hög våldskapacitet. Eftersom polisen inte vet var, när eller hur mordet ska ske eller vem som är det tilltänkta offret är misstankarna inte tillräckligt konkreta för att enligt svensk rätt inleda förundersökning, inte heller för försöks-, förberedelsebrott eller motsvarande. Deltagandet i det kriminella nätverket är inte i sig kriminaliserat i Sverige.

Polisens underrättelseverksamhet har kännedom om vilka aktörer i nätverket som direkt eller indirekt sanktionerar eventuella våldsdåd. Erfarenhetsmässigt vet polisen därför att någon eller några av dessa ledargestalter kommer att delta i anstiftandet av ett kommande våldsdåd. Polisen menar att hemlig tvångsmedelsanvändning mot dessa individer skulle kunna generera mer konkreta uppgifter om till exempel offer, utförare eller tänkt tillvägagångssätt vilket skulle öka möjligheten att förhindra att brottet fullbordas.

Exemplet ligger nära de för utredningen centrala frågeställningarna. Som framgår finns underrättelseinformation som talar för att allvarlig brottslighet är nära förestående. De brottsbekämpande myndigheterna har uppgett att det finns ett stort behov av att använda tvångsmedel i situationer som denna i syfte att förhindra brott. Vi återkommer till dessa frågeställningar längre fram men kan nu kort konstatera att det i exemplet inte framkommit något konkret som talar för att en förberedelsegärning, såsom beskrivs i brottsbalken, *har* begåtts och inte heller att något annat brott *har* begåtts. Det är inte möjligt att inleda en förundersökning eftersom det förutsätter att det går att beskriva ett konkret brott som *har* begåtts (23 kap. 1 § rättegångsbalken). En följd av detta är att tvångsmedel inte kan användas, med undantag för de begränsade möjligheter som inhämtningslagen erbjuder.

Med utgångspunkt i bland annat exemplet ovan har ett flertal europeiska länder beskrivit vilka möjligheter som finns att använda tvångsmedel i syfte att förhindra brott. Det finns naturligtvis felkällor att beakta när svaren analyseras. Konkretionen i uppgifterna kan exempelvis tolkas och bedömas olika beroende på vilka referensramar som bedömaren har. Även med beaktande av dessa begränsningar i underlaget anser vi att det finns stöd för slutsatsen att samtliga de länder<sup>1</sup> som besvarat vår förfrågan beträffande det ovan återgivna exemplet, har en rättsordning som, i den beskrivna situationen, möjliggör tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra brott. Det är dock inte så att alla de tillfrågade länderna har en särskild ordning och uttrycklig reglering för vad vi benämner preventiv tvångsmedelsanvändning. Däremot kan det av underlaget utläsas att det finns ett antal förhållanden som gör att det finns rättsliga förutsättningar för att i ett tidigt skede använda sig av tvångsmedel i syfte att förhindra brott. Den internationella utblick som presenteras i detta kapitel utgår från dessa förhållanden.

---

<sup>1</sup> I Norge aktualiserar exemplet särskilda bestämmelser om utredningar och tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra brott. Dessa bestämmelser beskrivs närmare i avsnitt 6.3. Även i Finland finns särskilda regler i polislagen som möjliggör tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra brott. I Österrike och Ungern möjliggörs tvångsmedelsanvändningen för att själva deltagandet i ett kriminellt nätverk är brottsligt. Med hänvisning till exemplet har det från Ungern anförts att exemplet är en tydlig förberedelsegärning och att underlaget skulle räcka för att inleda en brottsutredning, en gräns som det särskilt påtalats kräver endast en mycket låg misstankegrad. Även andra länder har, som framgår senare i kapitlet, besvarat utredningens förfrågan men har inte lämnat några konkreta svar beträffande exemplet som sådant.

## 6.2 Tvångsmedelsbegreppet

Som anförts i kapitel 4 finns det inte någon definition i svensk rätt av vad som utgör tvångsmedelsanvändning. Gemensamt för alla de straffprocessuella tvångsmedel som reglerats i svensk lag är att de utgör myndighetsutövning som innebär intrång i någons rättsfär och vanligtvis innefattar tvång mot person eller egendom (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, version 5, JUNO, s. 47). Samtidigt finns det ett flertal åtgärder som utgör intrång i någons rättsfär och som regelmässigt vidtas av de brottsbekämpande myndigheterna i såväl underrättelseverksamheten som i den brottsutredande verksamheten utan att de har reglerats i det straffprocessuella regelverket. Som exempel kan nämnas spaning med eller utan teknisk utrustning, lokalisering av personer med teknisk utrustning eller infiltratörsverksamhet. Frågan om det finns behov av att författningsreglera dessa åtgärder, som ibland kallats för ”tvångsmedelsliknande”, har varit föremål för särskilda överväganden (se till exempel Polismetodutredningens slutbetänkande *Särskilda spaningsmetoder*, SOU 2010:103). Dessa frågor berörs inte närmare i denna utredning. Det ska dock konstateras, vilket även gjordes av Polismetodutredningen, att det i många andra jämförbara rättsordningar finns regler för åtgärder som i Sverige inte anses utgöra straffprocessuella tvångsmedel.<sup>2</sup> En sådan reglering kan innebära begränsningar i jämförelse med svenska förhållanden. Det kan exempelvis gälla hur omfattande spaning som får bedrivas, vilka tekniska hjälpmedel som får användas vid spaning, om ljud- och bildupptagningar får göras, hur GPS-spårning och andra sätt att lokalisera personer får göras. Det torde sällan vara fråga om att åtgärderna inte är tillåtna, utan snarare om att användning förutsätter att kvalifikationskrav är uppfyllda och att åtgärderna är föremål för förhandskontroll.

---

<sup>2</sup> Sådana åtgärder har enligt det underlag som utredningen fått in författningsreglerats i bland annat Österrike, Norge, Slovakien, Finland och Nederländerna. Även i Danmark finns en mer omfattande reglering av åtgärder som i Sverige hänförs till den i allt väsentligt oreglerade underrättelseverksamheten. En fullständig redogörelse av dessa frågor rymms inte inom utredningens uppdrag. Att kartlägga gränsdragningsfrågorna mellan författningsreglerad tvångsmedelsanvändning och övrig underrättelseverksamhet utgör i sig ett omfattande arbete. Ett axplock av exempel för att illustrera dessa skillnader i förhållande till bland annat våra nordiska grannländer är Norges och Danmarks reglering av myndigheternas avlyssning av samtal som myndighetspersoner själva deltar i, till exempel vid en infiltrationsoperation (§ 216 straffprocessloven respektive § 780 retsplejeloven), Norges reglering av GPS-övervakning (§ 202 b straffprocessloven) och Danmarks reglering av observation av personer som inte befinner sig på ett fritt tillgängligt ställe (§ 791 a retsplejeloven).



Utan att gå närmare in på dessa frågeställningar kan det konstateras att tvångsmedelsbegreppet som sådant är långt ifrån universellt. Vad gäller de mer ingripande tvångsmedel som är aktuella i denna utredning är det dock regelmässigt så att dessa hänförs till ett system med kvalifikationskrav och förhandskontroll. När möjligheterna att använda tvångsmedel i preventivt syfte i utländska rättsordningar beskrivs i detta kapitel är det de mer ingripande tvångsmedlen som avses.

### 6.3 Utredningsverksamhet i syfte att förhindra brott

Ett av utredningens mest centrala gränssnitt finns mot den tvångsmedelsanvändning som sker inom ramen för en förundersökning eftersom tvångsmedelsanvändningen med de undantag som beskrivits i kapitel 4 utgår från att en förundersökning har inletts. Även tvångsmedelsanvändning inom en förundersökning kan dock syfta till att förhindra brott. Tydligast blir detta i förundersökningar om förberedelsebrott. Likaså förekommer att tvångsmedelsanvändning i en förundersökning genererar överskottsinformation som kan användas för att förhindra annan brottslighet.

I Sverige bedrivs, utanför ramarna för enskilda förundersökningar, en omfattande underrättelseverksamhet av de brottsbekämpande myndigheterna i syfte att förhindra brott. Denna verksamhet är till stora delar inte författningsreglerad. I detta avseende skiljer sig det svenska systemet från många andra jämförbara rättsordningar. En sådan reglering kan utformas på flera sätt och även i övrigt jämförbara brottsutredande myndigheter i andra länder har ofta verksamhetsramar som skiljer sig från de svenska. På samma sätt som i Sverige har utländska brottsbekämpande myndigheter som en del av uppdraget att förhindra brott. I till exempel Norge har den verksamhet som syftar till att förhindra brott reglerats inom huvudsakligen samma ramar som den brottsutredande verksamheten. En ”etterforskning” kan i norsk rätt syfta till att ”avverge” straffbara handlingar (§ 226 lov om rettergangsmåten i straffesaker [Straffeprocessloven]). Om det på objektiva grunder finns grund för att tro att någon ska begå vissa allvarliga brott kan en sådan utredning bedrivas för att förhindra brottet och tvångsmedel kan användas inom utredningens ramar. Även i Nederländerna finns möjlighet att bedriva proaktiva utredningar och använda tvångsmedel för att utreda allvarliga brott

som planeras i en ”organiserad kontext”. I vissa länder, exempelvis Österrike, finns en särskild skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra brott även innan en brottsmisstanke kan konkretiseras. I det underlag som vi fått från franska myndigheter beskrivs en administrativ ordning, frikopplad från den brottsbekämpande och brottsutredande verksamheten i övrigt, enligt vilken tvångsmedel kan användas för att förhindra viss allvarlig brottslighet. I det svar som inkommit från Malta beskrivs en fristående organisation benämnd ”Security Service” som lyder under en särskild minister och har till uppdrag att bland annat förhindra allvarlig brottslighet. Bland dess befogenheter finns bland annat motsvarigheter till de tvångsmedel som i dag får användas enligt den svenska preventivlagen.

Dessa tidigare stadier av en utredning kan således vara både i någon utsträckning integrerade i det brottsutredande förfarandet eller helt fristående från detsamma. Oavsett hur organisationen och ramarna utformats innebär den reglering som finns att de brottsbekämpande myndigheterna i ett tidigt skede får tillgång till en omfattande tvångsmedelskatalog. Det ska dock nämnas att det i vissa länder förekommer skillnader i förutsättningarna för tvångsmedelsanvändning inom respektive utanför det som närmast motsvarar förundersökningsförfarandet. I de fall sådana skillnader har påtalats i svaren synes det regelmässigt vara så att fler begränsningar förekommer utanför förundersökningsförfarandet och att användningen av mer ingripande tvångsmedel är förbehållen de situationer som rör allvarlig brottslighet.

## 6.4 Det kriminaliserade området

Enligt våra direktiv ska den reglering som ska föreslås syfta till att förhindra brott som begås i kriminella nätverk. I många länder är själva deltagandet i ett kriminellt nätverk kriminaliserat och kan utgöra en grund för användning av tvångsmedel.<sup>3</sup> Detta har sin grund i bland annat ett beslut år 1998 om en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF). Åtgärden har senare ersatts av rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. Till denna

---

<sup>3</sup> Österrike, Ungern, Frankrike och Finland har alla särskilt påtalat betydelsen av denna kriminalisering för att kunna använda tvångsmedel i syfte att förhindra brott.

bakgrund ska även läggas FN:s generalförsamlings konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen) som antogs år 2000. Konventionen innehåller bland annat ett åtagande för medlemsstaterna att kriminalisera deltagandet i en organiserad brottslig sammanslutning (artikel 5). I Sverige har det tidigare bedömts att någon särskild kriminalisering avseende deltagande i kriminella organisationer inte krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt de ovannämnda rättsakterna (se till exempel, *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet*, prop. 2002/03:46 och *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet*, prop. 2010/11:76). Någon bedömning av frågan om att kriminalisera deltagande eller medlemskap i kriminella grupper gjordes inte heller av Gångbrottsutredningen (SOU 2021:68, s. 162 f.). En konsekvens av att Sverige inte har kriminaliserat deltagande i kriminella organisationer är att sådant deltagande inte i sig kan läggas till grund för tvångsmedelsanvändning inom ramen för en brottsutredning. Det kriminaliserade området är avgörande för frågan om tvångsmedelsanvändning inriktad på att förhindra brott som begås inom kriminella nätverk. I de fall deltagandet i ett kriminellt nätverk är ett brott i sig kan ett förundersökningsförfarande inledas för att utreda detta brott. Behovet av att använda tvångsmedel på annan grund mot samma personer i syfte att förhindra andra brott minskar därmed.

Kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation kan ytterst sägas syfta till att förebygga och förhindra den brottsliga verksamhet som organisationen i fråga kan tänkas utföra. Liknande resonemang ligger bakom bland annat den kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer som nyligen föreslagits. Inom detta område finns även en mer betydande kriminalisering av olika slags förstadier till brott, såsom finansiering eller offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resor (se *Straff för deltagande i en terroristorganisation*, Ds 2022:6, s. 62 ff.). Genom en utökad kriminalisering av dessa former av förstadier till brott uppstår ett större område där ett självständigt brott, i ett tidigare skede, *har* begåtts och förundersökning kan inledas. Det kan konstateras att vissa länder har klart mer omfattande kriminalisering av förberedelse till allvarlig brottslighet än den som Sverige har. Om även mer avlägsna förberedelsegärningar är kriminaliserade kan en förundersökning inledas och tvångsmedel användas inom den ramen. Exempel på detta finns i Danmark, vilket

bland annat framhållits i förarbetena till den norska regleringen av preventiv tvångsmedelsanvändning (se *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)* prop. 68 L s. 175). Det kan tilläggas att Danmark har ett lägre krav på misstanke för att använda hemliga tvångsmedel under förundersökning (se till exempel *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, SOU 2012:44, s. 166). Sammantaget ger detta mer omfattande möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte när allvarlig brottslighet befaras.

Med utgångspunkt i det exempel som återgetts i avsnitt 6.1 kan det konstateras att även utformningen av det kriminaliserade området har stor inverkan på behovet av en särskild ordning för preventiv tvångsmedelsanvändning.

## 6.5 Sammanfattande slutsatser

En slutsats som kan dras av det underlag som inhämtats är att det i länder som i övrigt är jämförbara förekommer att den verksamhet som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver i syfte att förhindra brott har reglerats i större utsträckning än i Sverige. I vissa länder upprätthålls en skillnad mellan den verksamhet som närmast liknar en förundersökning, och syftar till att utreda och lagföra brott, och den verksamhet som enbart syftar till att förhindra allvarlig brottslighet. I andra länder är dessa verksamheter mer sammanvävda. Oavsett skillnader i systemen kan det konstateras att de länder som besvarat vår förfrågan har regler som gör det möjligt att använda tvångsmedel i syfte att förhindra brott.

Det kan även konstateras att flertalet länder har kriminaliserat deltagande i ett kriminellt nätverk eller motsvarande sammanslutning. Detta och andra skillnader i det kriminaliserade området påverkar förutsättningarna för att använda tvångsmedel i syfte att förhindra allvarlig brottslighet.

Underlaget ger sammantaget stöd för slutsatsen att ett system med tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra allvarlig brottslighet inte är främmande i en demokratisk rättsstat.

# 7 Behovet av att utöka användningen av preventiva tvångsmedel

## 7.1 Bakgrunden – en allvarlig brottsutveckling och ett förändrat underrättelseläge

### 7.1.1 Inledning

Vår utredning har tillsatts av regeringen med anledning av de senaste årens brottsutveckling med bland annat en ökning av det dödliga skjutvapenvåldet och minskad uppkläring av dödsskjutningar i den kriminella miljön. Den lagstiftning som vi enligt kommittédirektiven ska överväga innebär ett intrång i enskildas integritet. Behovet och den förväntade effekten av lagstiftningen måste därför noggrant analyseras och övervägas. Frågan om att även inom Polismyndighetens verksamhetsområde använda tvångsmedel i preventivt syfte har dessutom tidigare utretts och förkastats. Regleringen om tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. För att nödvändigheten av regleringen ska kunna bedömas krävs att det i varje lagstiftningsärende där tvångsmedel införs, eller området för dem utvidgas, finns en tillfredsställande redovisning av de behov som regleringen förväntas fylla. Därutöver krävs en analys av det förväntade integritetsintrånget. I den utsträckning det är möjligt bör dessa analyser grunda sig på erfarenheter av tillämpningen av de regler som redan finns. Därefter kan argument som talar för tvångsmedlet prövas mot de argument som talar mot. Endast i de fall som tvångsmedlet då framstår som nödvändigt, proportionellt och för-

svarligt i ett demokratiskt samhälle ska detta tillåtas (jfr *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 57). I detta kapitel redogör vi för det behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte som de brottsbekämpande myndigheterna har påtalat och de förhållanden som gjort att ett sådant behov uppkommit. Begreppet preventiva tvångsmedel används i detta betänkande för att beteckna tvångsmedel som används utan att en förundersökning har inletts, jfr prop. 2013/14:237 s. 98.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av verktyg för att kunna fullgöra uppdraget att förhindra brott är med nödvändighet knutet till brottsutvecklingen, men även till samhällsutvecklingen i stort. När det gäller brottsutvecklingen är det särskilt ökningen i våldsbrott med skjutvapen som medför att behovet av adekvata verktyg för myndigheterna att möta utvecklingen gör sig gällande med särskild styrka. Det är därför angeläget att beskriva den utvecklingen under de senaste åren. Eftersom våldsbrottsligheten är starkt kopplad till narkotikabrottslighet beskrivs utvecklingen även på detta område. En betydande förändring i underrättelsemiljön har också skett på senare år. Samhällets digitalisering har medfört att brottsligheten, i synnerhet den allvarliga och organiserade brottsligheten som kräver såväl samordning som kommunikation, i allt större utsträckning avsätter digitala spår. Samtidigt har underrättelseverksamheten inom de brottsbekämpande myndigheterna utvecklats. I detta kapitel undersöker vi hur dessa förändrade förhållanden har påverkat de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel i underrättelseverksamheten.

### 7.1.2 Brottsutvecklingen och de kriminella nätverken

I augusti 2021 lämnade Gängbrottsutredningen sitt betänkande *Skärpta straff mot brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68). Betänkandet innehåller bland annat en utförlig beskrivning av de senaste årens brottsutveckling och en kartläggning av vilken brottslighet som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk. Såväl underlaget som slutsatserna som finns i Gängbrottsutredningens betänkande är av stor betydelse för den lägesbild som behövs även i denna utredning. Sammanfattningsvis kan sägas att det har skett en ökning av det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer, att tillgången till

narkotika har ökat samtidigt som narkotikamarknaderna har professionaliserats och de kriminella nätverken har växt i antal och ökat sin förmåga. Utvecklingen måste beskrivas som allvarlig och den är förhållandevis väldokumenterad såvitt avser de senaste åren.

## En ökning av dödligt skjutvapenvåld

I ett längre perspektiv skedde det, i vart fall i de flesta västeuropeiska länder, en ökning av dödligt våld under perioden 1960–1990, följt av en minskning. I Sverige har den nedåtgående trenden brutits och från och med år 2013 övergått till en ökning. Det dödliga våldet med skjutvapen började öka redan under mitten av 2000-talet men doldes inledningsvis i statistiken av en fortsatt minskning av dödligt våld med andra våldsmetoder. Från och med år 2013 har det dödliga skjutvapenvåldet bidragit till en generell ökning av den totala nivån av dödligt våld i Sverige (*Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, Brå 2021:8, s. 7).

Samtidigt som en ökning skett i Sverige har det dödliga våldet med skjutvapen minskat i de flesta andra länderna i Europa. Med fyra avlidna per miljon invånare till följd av dödligt skjutvapenvåld ligger Sverige högt i den europeiska rangordningen, där genomsnittet motsvarar 1,6 personer per miljon invånare. I en nordisk jämförelse har Sverige beskrivits som tydligt avvikande vad gäller dödligt våld med skjutvapen, som inträffar oftare i Sverige än någon annanstans i Norden. Det understryks i denna jämförelse att situationen har förvärrats de senaste åren (Brå 2021:8 s. 26). I kartläggningen har det konstaterats att den ökning som skett i Sverige, över flera år i rad, saknar motsvarighet i övriga Europa (Brå 2021:8 s. 8 f.). Nivån som nu uppnåtts i Sverige är historiskt hög och även antalet personer som vårdats på sjukhus på grund av skjutvapenskador har ökat (Brå 2021:8 s. 30). Det har alltså skett en mer övergripande ökning av antalet skjutningar generellt och även antalet sprängningar synes ha ökat (SOU 2021:68 s. 50).

Enligt forskningen är ökningen starkt förknippad med kriminella miljöer<sup>1</sup> i utsatta områden. Den ökning som visas i statistiken rör en mycket specifik kategori, dödsskjutningar i den kriminella miljön. I dag sker åtta av tio händelser med dödligt skjutvapenvåld i Sverige inom en kriminell miljö. Dessa cirka 30–40 händelser om året utgör en tredjedel av allt dödligt våld i Sverige. Det är fråga om mycket grovt våld som tydligt koncentreras till specifika platser, personer och sammanhang. En allt större andel av det skjutvapenrelaterade dödliga våldet sker nu utomhus och de allra flesta dödsskjutningarna sker i Stockholm, Göteborg och Malmö (Brå 2021:68 s. 31). En undersökning genomförd av brottsförebyggande rådet har visat att antalet utomstående personer som drabbas i sprängningar och skjutningar under de senaste åren har ökat kraftigt (*Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*, Brå 2020:4). Det är även så att riskerna för tredje man har ökat på grund av det ökade antalet sprängningar, och en kraftigt ökad användning av automatvapen vid mord i kriminella miljöer. Att antalet hylsor som återfinns på brottsplatserna ökat talar för samma slutsats. Detta är troligen en indikation på en ökande likgiltighet inför att skada eller döda utomstående men kan även bero på att utförarna av dessa brott blivit allt yngre och mer oerfarna i vapen- och sprängämneshantering. Flertalet rapporter tyder på att den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas och att våldet i dessa sammanhang blivit grövre och mer hänsynslöst eller likgiltigt (SOU 2021:68 s. 50 f. samt Brå 2020:4 s. 8).

Enligt Brottsförebyggande rådet är en rimlig slutsats att ökningen av det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige kan handla om en särskild gruppdynamik i den kriminella miljön, där skjutningar utlöser varandra. Studier har visat att skjutningar i storstäder är relaterade till varandra, på så sätt att en inträffad skjutning ökar risken för ytter-

---

<sup>1</sup> Med den kriminella miljön avses enligt Brås användning av begreppet den vinningsdrivna miljö där personer enskilt eller tillsammans systematiskt begår brott för att tjäna pengar. Det handlar ofta om brott med kopplingar till narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Begreppet används för att betona att den kriminella miljön är skild från den vanliga legala miljön, snarare än för att peka ut att det finns olika geografiska områden eller platser som utgör kriminella miljöer. Att den kriminella miljön är vinningsdriven innebär att andra former av organiserad brottslighet inte med automatik ingår i miljön. Definitionen omfattar inte heller fall där de inblandade tillhör marginaliserade grupper eller missbrukarkretsar, där brottslighet visserligen förekommer men inte på samma systematiska och målinriktade sätt. Personer i den kriminella miljön kan ingå i olika nätverk och grupperingar, men kan även vara en del av den kriminella miljön utan att ingå i något nätverk (*Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*, Brå 2020:4 s. 12)



ligare skjutningar i samma område den närmsta tiden därefter, och att offren för dödsskjutningarna i kriminell miljö inte sällan har varit misstänkta i liknande ärenden (Brå 2021:8 s. 12, 31 samt 73).

Sammantaget kan det sägas att skjutningar och sprängningar har ökat och att en särskild typ av dödligt våld vid konflikter bland kriminella blivit vanligare. Det rör sig om yngre män, främst i storstadsområden, som skjuter ihjäl varandra utomhus i den offentliga miljön inom ramen för olika konflikter. Vissa av dessa konflikter förefaller ha utvecklats till reaktiva serier av vedergällningar mellan olika grupper (SOU 2021:68 s. 51).

*Skjutvapenvåldet synes ha ökat kraftigt under innevarande år  
– även utanför storstadsregionerna*

Underlaget för att beskriva utvecklingen av skjutvapenvåld i ett kortare tidsperspektiv är av naturliga skäl mer begränsat. På regeringens uppdrag för polisen statistik över antalet bekräftade skjutningar. Totalt inträffade 342 skjutningar år 2021. Under perioden 1 januari till 16 augusti 2022 inträffade 251 skjutningar, med 43 avlidna och 67 skadade personer som följd. Motsvarande siffra för år samma period år 2021 var 205 skjutningar med 29 avlidna och 59 skadade som följd.

På samma sätt som tidigare år sker flest skjutningar i storstadsregionerna. Men under perioden från den 1 januari till den 16 augusti 2022 har en ökning av antalet skjutningar noterats även i Jönköpings, Södermanlands och Östergötlands län (polisregion Öst). I dessa län har 40 skjutningar med 2 avlidna och 13 skadade som följd registrerats, att jämföra med 11 skjutningar med 1 avliden och 1 skadad under motsvarande period föregående år.

### **En minskning av uppkläringen av dödligt skjutvapenvåld**

Även om vår utredning behandlar lagstiftningsåtgärder i syfte att förhindra brottslig verksamhet och inte åtgärder i syfte att underlätta utredning och lagföring av brott har den minskade uppkläringen av dödligt skjutvapenvåld viss betydelse. Enligt Brottsförebyggande rådet bidrar nämligen rimligtvis den omständigheten att få skjutningar i kriminella miljöer klaras upp till ökningen av det död-

liga skjutvapenvåldet i den meningen att risken för hämndaktioner ökar (Brå 2020:4 s. 49).

I Sverige är uppkläringen av brott vid dödligt våld med skjutvapen låg. Om brotten skett i kriminell miljö klaras endast 23 procent av brotten upp (Brå 2021:8 s. 75). Samtidigt som antalet döds-skjutningar ökat på det sätt som beskrivits ovan har andelen fall av dödligt våld i den kriminella miljön som klaras upp minskat. Uppkläringen för dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön är generellt lägre än för andra typer av dödligt våld. Detta har tillskrivits bland annat att det sällan finns en känd gärningsperson i inledningsskedet av utredningen, vilket gör utredningen svårare. Att uppkläringen generellt är lägre för dödligt våld som sker utomhus och dödligt skjutvapenvåld har belagts i forskning. Båda dessa förhållanden är vanliga vid konflikter i den kriminella miljön (Brå 2020:4 s. 10). Det finns således ett antal omständigheter kopplade till formerna för våldsutövningen som bidrar till den låga uppkläringen. Enligt Brottsförebyggande rådet är det tydligt att det vid skjutningar i kriminell miljö är vanligt att det inte finns några ögonvittnen som träder fram, och att de ögonvittnen som träder fram ofta är obekanta med såväl offer som gärningsperson. Enligt samma rapport är det rimligt att anta att det i vissa fall kan finnas personer som gjort iakttagelser men som av olika anledning inte träder fram (Brå 2020:4, s. 55). Denna problematik behandlas närmare längre fram i avsnittet.

### **En ökad tillgång till narkotika, effektivare smuggling och försäljning samt högre konfliktnivåer**

Narkotikahandeln utgör en central inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Polismyndigheten har bedömt att mellan 100 och 150 ton narkotika smugglas till Sverige varje år och att detta resulterar i brottsvinster på mellan 1,8 och 2,8 miljarder kronor (*Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, Nationellt underrettelsecentrum, Dnr A562.287/2021, s. 13). Tillgången till narkotika i Sverige beräknas ha ökat under hela 2000-talet (*Narkotikamarknader*, Brå 2021:10, s. 20). Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet har även handeln med narkotika förändrats under de senaste åren. Tre övergripande förändringar har identifierats. Den första förändringen är en effektivisering av smugglingen av narkotika till Sverige. Kontakterna mellan svenska aktörer och aktörer i utlandet

har underlättats och svenska aktörer finns på plats i centrala transitländer. Distributionskedjorna har kortats. Större partier än tidigare har förts in och möjligheten att importera narkotika är öppen för en bredare krets av kriminella än tidigare. Den andra förändringen som har identifierats är att kriminella nätverk<sup>2</sup> i allt större omfattning strävar efter att styra narkotikamarknaden på vissa geografiska platser. Revir av detta slag var tidigare ovanliga men har i dag en både praktisk och symbolisk betydelse. Enligt rapporten leder konkurrensen om platser till högre konfliktnivåer mellan nätverken. Nätverken expanderar även utanför storstäderna och utlokaliserar verksamheter till andra platser i landet. Den tredje förändringen avser tillgängligheten för narkotikaköparna. Sociala medier och krypterade appar tillsammans med etableringen av nya försäljningsplatser på internet har förenklat både kundrekryteringen och marknadsföringen för gatusäljarna. Leveransmetoder som utkörning och överlåtelser via posten har blivit vanligare. Det sagda medför att fler, utan egna kontakter, kan köpa narkotika utan att upptäckas av rättsväsendet (Brå 2021:10, s. 7 f.).

Det finns en stark koppling mellan narkotikabrottslighet och våldsanvändning. Narkotikamarknaden är troligtvis den mest våldsamma inom den illegala ekonomin (*Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, s. 13).

### *Smuggling*

Såväl Tullverket som Polismyndigheten bedömer att de har god kunskap om varifrån olika typer av narkotika kommer innan den når Sverige. Detta kommer inte att beskrivas mer ingående i denna utredning, men en bild av underrättelsesläget är nödvändig för att illustrera behovet av tvångsmedelsanvändning för att förhindra brottsligheten. Narkotikan smugglas in i både stora och små mängder. För att smuggla stora volymer krävs hög ekonomisk och organisatorisk kapacitet. Smuggling av ett större parti motsvarar en investering på flera miljoner kronor. Även den småskaliga införseln kan ske med hög frekvens, så kallad myrtrafik, och sammantaget resultera i att

---

<sup>2</sup> Brå använder sig av begreppet kriminella miljöer för att beskriva sociala sammanhang och platser där ett flertal personer återkommande begår brott tillsammans för att tjäna pengar. När Brå talar om specifika konstellationer av personer i dessa miljöer används begreppet kriminella nätverk (Brå 2021:10 s. 22).

stora mängder narkotika förs in i landet. Bland de aktörer som har stor smuglingskapacitet finns både sammanhållna och fragmenterade distributionskedjor. De sammanhållna kedjorna styr såväl insmuggling som distribution och försäljning på olika orter i Sverige. Detta har tidigare varit ovanligt. Den nu vanligast förekommande typen av aktör med en sammanhållen kedja är svenska förortsbaserade nätverk, men även västafrikanska nätverk och internationella nätverk besitter i dag denna kapacitet. De kriminella nätverken behandlas närmare längre fram i avsnittet. De fragmenterade kedjorna är i stället inriktade på endast en del av kedjan och säljer narkotikan vidare till andra kriminella konstellationer i Sverige. Dessa aktörer har sällan egna kopplingar till slutkonsumentmarknaden. Bland dessa omnämns svenska importörer som ofta har en längre ”karriär” bakom sig inom kriminella grupperingar men som importörer agerar fristående från de tidigare nätverkskopplingarna och samarbetar i mindre grupper. Dessa aktörer anses ha ett våldskapital och ett brett kontaktnät. Även importörer med bakgrund i producentländer eller nätverk från andra regioner såsom Östeuropa, Balkan eller Sydamerika förekommer (Brå 2021:10 s. 39 ff.).

I de flesta smuglingsmodus är det inte huvudmännen som fraktar, överlämnar eller tar emot narkotikan utan de större riskerna läggs i stället på andra anlidade personer (Brå 2021:10 s. 56). Samarbeten förekommer mellan aktörerna men konflikter, med våld som resultat, uppstår ändå. Konflikter har resulterat i våldsamma uppgörelser även i utlandet med skjutningar i bland annat Spanien (Brå 2021:10 s. 61).

### *Försäljning till brukare*

Även formerna för försäljning till brukare av narkotika i Sverige har förändrats. I en rapport från Polismyndighetens Nationella Operativa Avdelning identifierades totalt 457 platser i Sverige där narkotika säljs öppet i socialt utsatta områden. Den öppna gatuförsäljningen utgör sannolikt en mindre del av narkotikaförsäljningen i dessa områden, men hänger ihop med en mer omfattande narkotikaförsäljning som organiseras med utgångspunkt i samma områden. Den vanligaste försäljningsformen i det material som Brottsförebyggande rådet granskat är s.k. mobilförsäljning. Övergången från

stationära telefoner till mobiler anses ha revolutionerat narkotikahandeln under 2000-talet och inträdet av smartphones på bred front under 2010-talet har skapat nya förutsättningar för kundrekrytering och marknadsföring. Utkörning och andra snabbare och attraktivare leveransmetoder har blivit allt vanligare (Brå 2021:10 s. 69 ff.). En telefon med bra kontakter till köpare har ett eget värde och kan hyras ut eller säljas för mellan 50 000 och 500 000 kronor, beroende på hur många och bra kontaktpuppgifter den innehåller. Enligt Brottsförbyggande rådets observationer kan personer med grundläggande internetkunskap själva söka fram aktiva narkotikasäljare på sociala medier (Brå 2021:10 s. 78 ff.). Den digitala kommunikationen är avgörande för försäljningen på de ovan beskrivna s.k. områdesmarknaderna (Brå 2021:10 s. 98).

En utgångspunkt för både gatuförsäljningen och en stor del av mobilförsäljningen är försäljarnas anspråk på att kontrollera vissa platser. Den eller de som gör anspråk på sådan kontroll anses ofta kontrollera inte bara narkotikaförsäljningen utan även annan kriminalitet i eller med utgångspunkt i området. Ett våldskapital är en förutsättning för dessa aktörers verksamhet (Brå 2021:10 s. 86 f.). Vissa platser har mer stabila dominansförhållanden medan andra har återkommande stridigheter om makt och revir (Brå 2021:10 s. 88).

Även marknaden för narkotikaförsäljning på internet har växt. En kartläggning genomförd av Polismyndighetens Nationella Operativa Avdelning visar att den månatliga omsättningen på Darknetmarknaden<sup>3</sup> Flugsvamp ökat från fyra miljoner kronor i september 2014 till över 30 miljoner kronor under år 2021. Vid sidan av detta sker försäljning över internet via webbsidor, sociala medier och nätforum. Internetmarknaden beräknades enligt Polismyndighetens Nationella Operativa Avdelnings bedömning omsätta ungefär en halv miljard kronor under år 2020, vilket utgör en förhållandevis begränsad del av narkotikamarknaden<sup>4</sup> (Brå 2021:10 s. 102 ff.). Internetmark-

---

<sup>3</sup> Den öppna delen av internet som består av sökbara hemsidor kallas *clearnet* eller *surface web* och utgör ungefär fyra procent av innehållet på internet. Resterande del, det som kallas *deep web*, är inte sökbart och innehåller skyddade uppgifter. Inom detta ryms till exempel företags och myndigheters intranät och databaser och annan datalagring. Mycket mindre än en procent utgörs av *Darknet*, en anonymiserad och krypterad del av internet. På Darknet finns marknadsplatser som kan beskrivas som ett "Ebay för illegala varor". Flugsvamp är den dominerande svenska Darknetmarknaden. (Brå 2021:10 s. 100 ff.).

<sup>4</sup> Någonstans mellan tre och 14 procent beroende på vilka utgångspunkter som används för att beräkna den narkotikamarknadens storlek (Brå 2021:10 s. 105).

naden skiljer sig från områdesmarknaden på flera punkter och är i stor utsträckning tillitsbaserad och fredlig (Brå 2021:10 s. 117).

## Kriminella nätverk

Många brott begås i dag inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer. Detta gäller inte minst de grova brott som är av särskilt intresse för denna utredning. Antalet sammanslutningar inom den kriminella miljön har ökat. Det finns inte någon legal eller i övrigt vedertagen definition av organiserad brottslighet i Sverige. Internationellt och inom EU finns dock definitioner av såväl kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Dessa definitioner har tillkommit inom ramen för gemensamma åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet.<sup>5</sup> Enligt instrumenten kan organiserad brottslighet i form av kriminella organisationer sägas ta sikte på gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning av tre personer eller fler som handlar i samförstånd, i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning. Inom EU tillämpas även en lista med elva kriterier som kan användas för att definiera organiserad brottslighet<sup>6</sup>.

Kriminella nätverk har inte heller definierats på något bestämt sätt i Sverige. Termen används ibland synonymt med organiserad brottslighet, även om det synes vara så att det med kriminella nätverk ibland åsyftas även kriminella konstellationer med lägre organisationsgrad. Begreppet kan dock inte uppfattas som att det endast avser sådana lösare sammansatta grupperingar, eftersom det även används i olika sammanhang för att beskriva vitt skilda sorters konstellationer, allt från hierarkiska och formaliserade grupper till lösare

---

<sup>5</sup> EU:s åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF) som sedermera ersatts av rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet, respektive FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet (Palermokonventionen).

<sup>6</sup> Enligt EU:s definitionsmodell måste minst sex av de elva kriterierna vara uppfyllda. Nummer 1, 3, 5 och 11 är obligatoriska och måste alltid vara uppfyllda. Följande kriterier har ställts upp: 1. Samarbete mellan fler än två personer, 2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en, 3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden, 4. Någon form av disciplin eller kontroll, 5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar, 6. Verksamhet på internationell nivå, 7. Användande av våld eller andra metoder för hot, 8. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer, 9. Deltagande i penningtvätt, 10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, 11. Strävan efter vinning och eller/makt.

sammansättningar. Som Gängbrottsutredningen påpekat är begreppet inte särskilt precist (SOU 2021:68 s. 54).

Direktiverna för denna utredning avgränsar vårt uppdrag till att 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. En beskrivning av vilka kriminella nätverk som förekommer och den brottslighet som dessa ägnar sig åt är därför nödvändig. Gängbrottsutredningen har som framhållits ovan nyligen gjort en omfattande kartläggning av dessa frågor. Det saknas skäl att frångå deras slutsatser i detta sammanhang och de uppgifter som presenteras nedan kommer därför från Gängbrottsutredningen om inte annat särskilt anges.

Trots att de kriminella nätverken skiljer sig åt på många sätt har de alla gemensamt att den kriminella verksamheten bygger på samarbete mellan flera personer och bedrivs på ett vinstdrivande sätt. Brottsförebyggande rådet har i en rapport delat in den kriminella miljön i fyra övergripande grupp- och nätverkskategorier samt ett antal underkategorier till dessa. Indelningen kan sägas ha ett värde på så sätt att den ger en viss överblick över vilka slags grupperingar som förekommer i den kriminella miljön. Flera av grupperna har dock en starkt överlappande karaktär och samma individ kan ofta förekomma i mer än en grupp samtidigt beroende på vilken brottslighet denne ägnar sig åt. Det förekommer även samarbeten mellan de olika grupperna. Den samlade bilden av de tidigare kartläggningar som gjorts av de grupper som förekommer i den kriminella miljön visar att grupperna svårigen låter sig inordnas under någon enhetlig eller definitiv beskrivning. Det har tidigare inte heller ansetts vara en framkomlig väg att i lagstiftningen definiera vad som utgör ett kriminellt nätverk eller en kriminell organisation (se SOU 2021:68 s. 158). Brotten inom allvarlig och organiserad brottslighet begås dessutom till stor del utanför formaliserade nätverksstrukturer. Samverkan mellan kriminella aktörer är bredare än tidigare och lojaliteterna är mindre varaktiga.

### *Självdefinierade grupper*

De självdefinierade grupperna lyfter själva fram sin grupptillhörighet i form av namn, attribut och medlemskap. Det främsta exemplet på sådana grupper utgörs av mc-gängen. I dessa grupper är processen fram till ett fullvärdigt medlemskap ofta relativt lång och det är vanligt med rekryteringstrappor med flera steg som måste passeras innan fullvärdigt medlemskap kommer i fråga. Dessa grupper har ofta en mer offensiv rekrytering än andra. Medlemmarna i de självdefinierande grupperna sägs ofta ha egna agendor och kan göra kriminella affärer eller genomföra projekt med personer såväl inom som utanför gruppen. Syftet med medlemskapet är att tjäna pengar och gruppens kollektiva skrämsekapital är en fördel för medlemmarna när de gör kriminella affärer såväl kollektivt som enskilt.

### *Externdefinierade och icke-namn-givna grupper*

Vissa av de grupper som inte själva beskriver sin grupptillhörighet på samma sätt som de som beskrivits ovan tilldelas i stället namn av exempelvis Polismyndigheten eller medierna. Till dessa grupper räknas till exempel stadsdels- och förortsbaserade grupper som tilldelats namn utifrån samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. Andra relationsbaserade nätverk tilldelas aldrig namn, varken av sig själva eller andra. Båda dessa slags grupper har ofta en lösare kontur än de självdefinierade grupperna, även om det i vissa fall kan finnas ett starkare lojalitetsband mellan individerna.

I de stadsdels- och förortsbaserade grupperna har medlemmarna kopplingar till ett gemensamt bostadsområde. I många fall har medlemmarna växt upp tillsammans och ingått i samma umgängeskrets sedan de var barn. Relationerna mellan aktörerna i nätverk av detta slag kan därför vara mycket starka, särskilt för ungdomar. Det sker sällan någon aktiv rekrytering till gruppen utan det framstår snarare som att vissa personer gradvis glider in i kriminaliteten och grupptillhörigheten. Beslutsvägarna är i regel inte lika strukturerade som i till exempel mc-gängen och gruppnamn, symboler eller attribut används sällan av grupperna själva. Polismyndigheten har beskrivit att personerna i dessa grupper ofta inte ens betraktar sig själva som medlemmar i ett gäng eller en organisation utan som vänner eller ”bröder” som gör kriminella affärer tillsammans. Det ska framhållas



att det även bland dessa grupper förekommer exempel på kriminella nätverk med en klart högre organisationsgrad. Ibland benämns dessa grupper även som lokala kriminella nätverk eller territoriella nätverk. Sammanfattningsvis kan det sägas att de stadsdels- och förortsbaserade grupperna svårligen låter sig inordnas under någon gemensam definition.

De familje- och släktbaserade nätverken baseras i stället på medlemmarnas släktskap till varandra. Det behöver typiskt sett inte vara fråga om kärnfamiljer eller nära släktingar utan släktbanden kan sträcka sig långt och omfatta många personer. Begreppet kriminella klaner förekommer ibland för att markera både detta och att nätverken härrör från länder med så kallade klansamhällen. De starka familje- och släktraktionerna kan utgöra grunden till maktstrukturer, lojalitetsband och förtroende. Medlemmarna kan sägas födas in i nätverket och får större ansvar allt eftersom de blir äldre och mer erfarna. Enligt Polismyndigheten är dessa nätverk vanligare i vissa delar av landet, bland annat i Malmö och Göteborg.

Det finns även andra grupper som baseras på ett gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter, till exempel s.k. fängelsegäng eller grupper av personer som under en längre tid samverkat i en projektbaserad konstellation, se nedan. Individerna i en viss grupp kan även knytas samman av att de har ursprung i samma ort, land eller geografiska region. Dessa konstellationer kallas ibland för etniska nätverk.

### *Projektbaserade konstellationer*

Medlemmar från de ovanstående grupperna sätts ibland ihop för att bedriva en viss vinstdrivande kriminell verksamhet, till exempel narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. Sådana konstellationer består vanligtvis av en eller flera projektledare och flera medarbetare.

## **Våldsanvändningen i de kriminella nätverken**

Våldskapitalet, eller skrämselfkapitalet som det ibland kallas, är en gemensam nämnare för alla de ovan beskrivna grupperna. Våldskapitalet har en central roll både vid interna och externa konflikter

och minskar behovet för individer eller grupperingar att använda direkta påtryckningsmedel som uttalade hot eller våld. Detta underlättar såväl utpressning som annan otillbörlig påverkan. Med detta sagt förekommer en betydande faktisk våldsanvändning inom de kriminella nätverken.

Det har historiskt förekommit flera större konflikter mellan olika mc-gäng, särskilt under det så kallade nordiska mc-kriget under 1990-talet. Även om dödligt våld och grova våldsbrott har kunnat kopplas till denna sfär även under senare år framstår inte dessa grupperingar som drivande i den ovan beskrivna våldsutvecklingen.

I stället synes våldsutvecklingen huvudsakligen drivas av de förorts- och stadsdelsbaserade grupperna. Dessa nätverk utmärker sig från andra på så sätt att de ofta byggs upp runt en eller flera tongivande aktörer och sällan har en mer formaliserad organisationsstruktur. Individerna i dessa grupper beskrivs generellt som mer händelsestyrda och spontana i sin våldsanvändning. Gruppernas lösare struktur medför även ett mer decentraliserat beslutsfattande i fråga om våldsanvändning, vilket i sin tur kan innebära att tröskeln till våldsanvändning kan vara mycket låg eftersom beslut kan fattas på individnivå. Det beskrivs även att det är svårt för de inblandade att backa från våldsanvändning när en konflikt väl uppstått. De lösare ledarskapsstrukturerna, ibland med flera tongivande aktörer sida vid sida i gruppernas toppskikt, kan vidare medföra att lojalitetskonflikter uppstår vilket kan utlösa dödligt våld. Den kriminella miljö som i dessa fall oftare utgår från vänskap och lojalitet snarare än etablerade stabila samarbeten är relativt instabil. En brottshandling måste inte heller vara knuten till en gruppering utan kan ibland knytas till en enskild person. Nätverken i utsatta områden sägs vara dominerande när det gäller våld i samband med narkotikabrott och allt grövre våld förekommer mellan individer med koppling till dessa nätverk.

Även de familje- och släktbaserade nätverken pekas ibland ut i samband med våld kopplat till narkotikabrottslighet och annan allvarlig våldsutövning innefattande skjutningar, sprängningar och dödligt våld. Några av nätverkens kärnor beskrivs vara så starkt präglade av uppfattningen att oförrätter måste besvaras för att gruppen ska upprätthålla sin heder och respekt att även mycket triviala konflikter kan resultera i allvarligt våld. Dessa nätverk påstås dock

stå för en mindre del av det våld som är huvudfokus för denna utredning, jämfört med de stadsdels- och förortsbaserade grupperna.

Uppdraget att utföra våldsdåd i den kriminella miljön anförtros oftast någon längre ner i den kriminella hierarkin och utövas av yngre våldsbenägna personer. Det förekommer att det dödliga våldet utförs på beställning (se till exempel *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, s. 17). Konflikterna som ligger bakom våldsanvändningen kan vara både externa och interna och orsakerna till dessa varierar. Det kan många gånger vara svårt att utläsa vad som ligger bakom fall av konflikter och dödligt våld. I vart fall på ett övergripande plan framstår narkotikabrottsligheten som starkt kopplad till våldet. Många skjutningar synes som framhållits tidigare hänga ihop på så sätt att riskerna för nya skjutningar inom samma konfliktområde ökar påtagligt under den närmsta tiden efter ett inträffat våldsdåd.

### Tystnadskulturen i de kriminella nätverken

Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är ofta svåra att utreda eftersom det finns en utbredd tystnadskultur som innebär att brottsoffer och vittnen är obenägna att lämna information om brotten till de brottsbekämpande myndigheterna. Det är även svårt för rättsväsendet att få information från personer i de kriminella nätverken eftersom det finns en norm att inte prata med polisen. Kriminella nätverk, såväl de mer etablerade och organiserade nätverken som de förortsbaserade nätverken i socialt utsatta områden, har en tydlig tystnadskultur eftersom det ligger i nätverkens natur att skydda sig från rättsväsendets insyn. Dessa normer är även en naturlig del av den kriminella identiteten och underlättar den brottsliga verksamheten (*Tystnadskulturer*, Brå 2019:10). De brottsbekämpande myndigheterna har uppgett att tystnadskulturen innebär att tillgång till hemliga tvångsmedel därför ofta blir av stor betydelse i utredningar om allvarlig brottslighet som begås av kriminella nätverk.

### 7.1.3 Teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor

Teknikutvecklingen har under de senaste 20 åren varit mycket snabb. De kriminella kan precis som alla andra använda sig av kommunikationstjänster, konton på internet och smarta telefoner. I det moderna informationssamhället har frågan om informationssäkerhet aktualiserats på flera plan. Medvetenheten om risker med internet har ökat och det har därför uppstått mycket goda och helt legitima skäl för att skydda vissa förehavanden på internet från insyn. Samma utveckling har påverkat de kriminellas möjligheter att kommunicera utan insyn från myndigheterna. Med ganska enkla medel kan de verktyg som tagits fram och utvecklats för helt legitima syften även användas för att undgå de brottsbekämpande myndigheterna. Det har i allt större omfattning blivit möjligt att begå brott utan att befinna sig på ”brottsplatsen” i den mening som tidigare avsetts. Det har tidigare slagits fast att en stor del av alla brott som i dag begås och planläggs lämnar digitala spår. I synnerhet gäller detta allvarlig brottslighet som kräver viss planering, där en fungerande kommunikation ofta är av stor betydelse. Att det i allt större omfattning, särskilt för en viss typ av brottslighet, lämnas digitala spår såväl före som under och efter utförandet av brotten innebär att det finns allt större anledning att fundera på vilka metoder som kan anses lämpliga för att hitta, ta till vara och analysera dessa spår (jfr *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*, SOU 2017:89 s. 251 ff.). Samtidigt blir de kriminella aktörerna alltmer tekniskt sofistikerade (Nationellt underrättelsecentrums rapport *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, s. 4). Brottsförebyggande rådet bedömer att den digitala kommunikationen är central för nästan alla former av narkotikahantering. Den teknik som används för narkotikakommunikationen medför dock avgörande svårigheter när det gäller att utreda brott, inte minst smuggling och storskaliga överlåtelser. Brottsförebyggande rådet har föreslagit ett flertal åtgärder för att möta dessa utmaningar, bland annat en översyn av möjligheterna till digital avläsning varvid förutsättningarna för dataavläsning i underrättelsemiljö framhålls särskilt (Brå 2021:10 s. 151 f.).

Den tekniska utvecklingen och de nya kommunikationsmönstren har lett till att mycket av den information som tidigare varit tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter genom tvångsmedel inte längre är åtkomlig. Det blir allt vanligare att kommunikation sker genom OTT-tjänster (over the top). Exempel på sådana tjänster är Apple iMessage, Facetime, Facebook Messenger och Whatsapp. Leverantörerna av tjänsterna omfattas inte av någon rättslig skyldighet avseende att lagra och tillhandahålla uppgifter om elektronisk kommunikation. Frågan är föremål för översyn av Utredningen om datalagring vid brottsbekämpning, se avsnitt 5.2.

Kriminella aktörer, främst ledande individer i kriminella miljöer, använder sig dessutom ofta av krypterade kommunikationstjänster för att planera brotten (se till exempel Brå 2021:10 s. 28 not 17). Exempel på sådana tjänster är Encrochat, Sky ECC och Anom. Under våren 2020 lyckades franska myndigheter tillsammans med Europol att tillgängliggöra innehållet i den krypterade kommunikationstjänsten Encrochat. Härigenom kunde dataavläsning ske på telefoner som använde tjänsten, vilket innebar att den franska polisen i relativ närtid kunde läsa miljontals meddelanden som handlade om bland annat detaljerade mordplaner, narkotika- och vapenleveranser samt penningtvätt. Svensk polis fick därefter tillgång till de användarkonton som befann sig i Sverige eller hade kontakt med användare i Sverige, och kunde i relativ närtid följa kriminella aktörers brottsplaner. Tillgången till Encrochat ledde till ett stort antal ingripanden inom ramen för ”Operation Robinson” (*Lärdomar av Encrochat – analysprojekt Robinson*, s. 5).

Encrochat beskrivs av underrättelseenheten vid Nationella operativa avdelningen som en marknadsplats för kriminella som präglas av skiftande kontakter och snabba beslut. Samverkan skedde såväl inom som mellan identifierade nätverk, samt med personer som saknade grupptillhörighet. Encrochat-plattformen var till stor del ett sammanfattat narkotikanätverk där de flesta användarna på ett enkelt sätt kunde få kontakt med personer med hög kriminell kapacitet. Kommunikationen fördes i ett högt tempo och kontaktnäten var breda. I rapporten konstateras att tillgången till krypterad kommunikation är en förutsättning för snabb koordinering av våldsbrott och organisering av storskalig narkotikasmuggling. Kommunikationen påskyndar brottsförlopp och möjliggör kontakter med nödvändig kompetens i brottskedjan. Avslutningsvis fastslås att även om insatsen

mot Encrochat kan ha haft en avskräckande effekt fortgår sannolikt liknande kriminell kommunikation på andra krypterade plattformar (*Lärdomar av Encrochat – analysprojekt Robinson*, s. 3 och 6 f.).

### Särskilt om erfarenheterna av krypterade informationstjänster

De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till de krypterade informationstjänsterna Encrochat, Sky ECC och Anom ledde inte bara till operativa framgångar utan bidrog till att höja kunskapen om en rad olika brottsområden och dess modus samt till att tidigare okända kriminella nätverk och tongivande aktörer kunde identifieras och kartläggas. Det har inneburit ökad kunskap om de kriminella aktörernas motiv, tillvägagångssätt och den kriminella miljöns struktur.

Materialet visar att gemensamt för aktörerna är deras höga säkerhetsmedvetande, vilket visar sig bland annat i att man genomgående använder sig av yngre personer för att utföra grova brott och anlitar personer som är okända för polisen för att lagervållna narkotika, kontanter och vapen samt införskaffa fordon. Våldsbenägenheten bland aktörerna är hög och tröskeln till dödligt våld är låg. Det beskrivs i rapporten att flera av de kriminella aktörerna verkar i det närmaste sakna spärrar för att utsätta sina antagonister för dödligt våld när de anser att det är motiverat. Våldet är inte alltid direkt orsakat av narkotikauppgörelser, även om det sker i sociala miljöer som är uppbyggda runt narkotika. Våldet kan drivas av personliga konflikter, hämndspiraler eller som strategi för att undvika att själv bli angripen. Det dödliga våldet är ofta anstiftat och utförligt planerat. Tillgången till vapen, ammunition, medhjälpare och utförare är i regel god och är inte något praktiskt hinder. Det förefaller påfallande lätt för en anstiftare att rekrytera en ung person, som ofta saknar direkt koppling till anstiftaren, för att utföra ett grovt brott, till exempel en skjutning. Drivkraften för unga utförare kan vara såväl ekonomiska som att avancera och visa sig pålitlig. I materialet framkommer att narkotikasmugglingen till Sverige bedrivs i en närmast industriell skala som troligtvis uppnår nivåer om över 100 ton narkotika årligen. Den ekonomiska drivkraften bakom narkotikahandeln är påtaglig och den omsätter miljardbelopp.

Det framstår som att majoriteten av användarna av tjänsterna inte begränsar sina samarbeten till personer inom det egna kriminella nätverket utan snarare tycks många samarbeten vara projektbaserade och tillfällesstyrda. Aktörerna påstår sig även ha etablerat kontakter med tjänstemän inom bankväsendet och olika myndigheter samt med advokater. Aktörerna har över lag goda möjligheter att knyta de kontakter som krävs för att de ostört och framgångsrikt ska kunna fortsätta bedriva sin brottsliga verksamhet. I detta avseende är tillgången till en krypterad kommunikationskanal en avgörande förutsättning (*Lärdomar av Encrochat – analysprojekt Robinson*, s. 3, 5 och 31).

## **7.2 De brottsbekämpande myndigheternas tvångsmedelsbehov**

### **7.2.1 De brottsbekämpande myndigheternas uppdrag**

I de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag ingår bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Till de brottsbekämpande myndigheterna hör Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Försvarsmakten (genom militärpolisen). Åklagarmyndighetens uppdrag är främst att utreda och lagföra brott. Detta gäller även för Ekobrottsmyndigheten i deras åklagarverksamhet.

Polismyndigheten har ett generellt brottsbekämpande uppdrag och ska utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, såvida det inte är fråga om brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. Den sistnämnda brottsligheten faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, som i huvudsak kan delas in i kontraspionage, kontra-terrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet är underrättelseverksamheten och arbetet utgår mer sällan från brottsanmälningar på samma sätt som inom Polismyndigheten. Även inom Polismyndigheten och Tullverket bedrivs underrättelseverksamhet i allt större omfattning i syfte att upptäcka, förebygga och förhindra brott.

## 7.2.2 Utredningsverksamhet respektive underrättelseverksamhet

Den verksamhet som framför allt avses med begreppen förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet kallas normalt underrättelseverksamhet. Arbetet består huvudsakligen av inhämtning, bearbetning och analys av information. Inhämtning av underrättelseinformation sker på flera olika sätt. I stor utsträckning sker det genom öppna källor men en inte obetydlig del av inhämtningen sker genom informatörer eller andra hemliga källor. En viktig del i underrättelsearbetet utgörs av spaning. Internationellt samarbete är en annan betydelsefull del av informationsinhämtningen. Inom ramarna för det regelverk som beskrivits i kapitel 4 sker informationsinhämtning även genom användning av tvångsmedel. Underrättelseverksamheten bedrivs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller allmänna misstankar om framtida brott. Verksamheten skiljer sig från arbetet med att utreda och beivra brott, som bedrivs med anledning av att ett konkret brott misstänks ha begåtts. Arbetet med att utreda och beivra brott sker framför allt inom förundersökningens ramar och därmed enligt den reglering som huvudsakligen finns i rättegångsbalken. Även i detta arbete förekommer spaning, förhörinformativbearbetning och användning av tvångsmedel (*Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85, s. 100 ff.). Även den brottsutredande verksamheten i förundersökningar har inslag av brottsprevention och den information som inhämtas i förundersökningar kan inte sällan användas för att förhindra brott. Som påtalats i avsnitt 5.3 är tvångsmedelsanvändningen under förundersökning föremål för ett annat lagstiftningsprojekt och behandlas inte mer ingående här.

När frågan om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens verksamhetsområde tidigare har övervägts har ett skäl för att inte införa ett sådant verktyg varit att förundersökning ofta kan inledas avseende osjälvständiga brott – försök, förberedelse eller stämpling – för att få information för att kunna förhindra brott, se avsnitt 7.3. De brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna har till utredningen påpekat att det kan finnas svårigheter med att använda tvångsmedel inom ramen för en förundersökning när man fått kännedom om att det finns en avsikt att utföra ett visst brott. Tillämp-



ningsområdena för bestämmelserna om stämpling och förberedelse till brott bedöms enligt myndigheterna inte alltid ge utrymme för detta. Det saknas inte sällan tillräcklig konkretion i brottsmisstankarna för att kunna inleda en förundersökning om ett osjälvständigt brott vid den tidpunkt när man vill använda tvångsmedel. Under alla förhållanden är det så att användningen av tvångsmedel i en sådan förundersökning även har preventiva inslag. Syftet med en sådan utredning om exempelvis ett förberedelsebrott är delvis att utredning och lagföring ska komma till stånd i ett tidigare skede och att brottet därmed inte ska fullbordas. Att tvångsmedelsanvändningen i dessa sammanhang även har ett preventivt syfte har tidigare framhållits som ett skäl för att tvångsmedelsanvändning bör tillåtas (jfr till exempel *Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott*, prop. 2007/08:163, s. 49). Att en viss överlappning på detta sätt föreligger mellan de olika delarna av de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag framstår som såväl naturligt som önskvärt.

### 7.2.3 Misstankar om brottslig verksamhet

Att inleda förundersökning förutsätter som påtalats tidigare att det finns en misstanke om ett visst konkret brott. Inom den polisiära underrättelsetjänsten är därför distinktionen mellan begreppen *brott* och *brottslig verksamhet* av central betydelse. Brotten utreds inom ramen för utredningsverksamheten genom förundersökning. Den brottsliga verksamheten utgör däremot grunden för underrättelsetjänstens uppdrag. Polismyndigheten har definierat brottslig verksamhet som sammanhängande aktiviteter som var för sig eller tillsammans innefattar att de som deltar i verksamheten kommer att utföra, eller förmå andra att utföra, gärningar som straffrättsligt är att anse som brott (*Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493, s. 9 f.).

De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att ett grundläggande problem utgörs av den konkretionsgrad som krävs för att inleda förundersökning enligt rättegångsbalken. Beviskravet för att inleda förundersökning är visserligen förhållandevis lågt ställt; så snart det finns anledning att anta att ett brott har förövats (23 kap. 1 § RB). För att förundersökning ska inledas förutsätts inte att man känner till gärningens alla detaljer och inte heller exakt när och var den

utförts. Allmänna misstankar om att det förekommer brottslig verksamhet i någon form är inte tillräckligt för att det ska kunna inledas förundersökning. Rättegångsbalkens bestämmelser om inledande av förundersökning är utformad utifrån en tanke om att en konkret brottslig gärning angivits eller anmälts. Inom doktrinen har det långt tidigare argumenterats för att problemet kan lösas genom att förundersökning fick inledas även om det fanns anledning att anta att det förövats brottslig verksamhet av visst slag, vilket skulle leda till att tvångsmedel enligt rättegångsbalken kunnat tillämpas i ett tidigare skede (se till exempel *Ett problem med avseende på hemlig avlyssning*, Per Olof Ekelöf i SvJT 1982 s. 654). En sådan grundläggande förändring av rättegångsbalkens systematik omfattas inte av utredningens uppdrag och kommer inte att behandlas vidare här. Gränsdragningsproblematiken är dock av betydelse för det möjliga tillämpningsområdet för tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte. Att rättegångsbalkens regelverk för tvångsmedelsanvändning används i de fall det är möjligt är nämligen en viktig principiell utgångspunkt. Syftet med denna utredning är inte att ersätta rättegångsbalkens system med en alternativ reglering för tvångsmedelsanvändning.

Mot den ovan beskrivna bakgrunden bör något sägas om användningen av begreppet misstanke i underrättelseverksamheten. Den brottsbekämpande underrättelseverksamheten som helhet går ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. I dessa sammanhang talas det om ”underrättelsemisstankar” om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller om allmänna misstankar om framtida brott. Underrättelsemisstankarna om brottslig verksamhet kan avse fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. De personer som är föremål för utredningarna kallas ibland för underrättelsemisstänkta eller riskpersoner. Även i underrättelseverksamheten förekommer således ”misstänkta” i språklig mening, med den reservationen att personerna i fråga inte nödvändigtvis är misstänkta för ett redan inträffat brott som kan beskrivas med den konkretion som regleringen i brottsbalken och rättegångsbalken förutsätter. Miss tanken avser i stället en viss brottslig verksamhet. I sammanhanget kan det erinras om att även preventivlagen i dess ursprungliga lydelse utformades med ett konventionellt misstankesrekvisit. Skälen för att detta senare ersatts av ett riskrekvisit behandlas i avsnitt 9.3.3. Risk-

rekvisitet har ansetts ha fördelar framför misstankesrekvisit vid det slags framåtblickande bedömningar som den brottspreventiva verksamheten innebär. Oaktat detta är det alltså så att den avgränsade underrättelseverksamhet som avser att förhindra brott till stora delar utgår från misstankar om brottslig verksamhet. Begreppet ”misstänkt brottslig verksamhet” används också i exempelvis lagstiftning gällande de brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter (se till exempel lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område). Även ”misstanke” utgör därmed en naturlig del av begreppsapparaten när underrättelseverksamhet i allmänhet och särskilt preventiv tvångsmedelsanvändning diskuteras.

#### 7.2.4 Ett förändrat underrättelseläge

De brottsbekämpande myndigheterna bedriver i allt större omfattning ett underrättelsebaserat arbete bland annat i syfte att förhindra brott. Detta gäller särskilt brottslighet av det allvarliga slag som föranlett denna utredning. I syfte att förhindra brott arbetar underrättelsejänsterna med undersökningar som vidtas i syfte att undanröja eller avvärja att viss brottslig verksamhet kan genomföras. Åtgärderna sker i ett medellångt till kortare tidsperspektiv och är inriktade på att påverka genomförandet av ett brottsprojekt och att begränsa de skadliga effekterna av den brottsliga verksamheten. Detta skiljer sig från de mer långsiktiga åtgärder som vidtas i syfte att förebygga brott och är inriktade på att till exempel försämra förutsättningarna för att genomföra brottslig verksamhet och konkreta brott. Likaså skiljer det sig från den del av underrättelseverksamheten som syftar till att upptäcka brott genom att identifiera tidigare okända förhållanden, individer och aktiviteter inom en viss brottslig verksamhet (se till exempel Polismyndighetens PM 2021:17 s. 8 f.). En viss överlappning av åtgärderna förekommer och både underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten har som grundläggande målsättning att bekämpa brott.

Det material som tas fram i underrättelseverksamheten syftar till att konkretisera underrättelsemisstankarna så att åtgärder kan vidtas i syfte att exempelvis förhindra brott (se till exempel Polismyndig-

hetens PM 2021:17 s. 20 f.). När det, i vissa fall som ett resultat av underrättelseverksamhetens arbete, konkretiseras en misstanke om ett visst brott tar utredningsverksamheten vid (se till exempel Polismyndighetens PM 2021:17 s. 24). Inom underrättelseverksamheten förekommer informationsinhämtning genom till exempel spaning, källdrivning och internationellt samarbete. Även dessa åtgärder kan innebära betydande intrång i den personliga integriteten för enskilda. Underrättelsemisstankar är tillräckliga för att åtgärderna ska kunna vidtas och det förutsätts inte här att det finns någon misstanke om ett konkret brott. Förfarandet omfattas inte av rättegångsbalkens reglering eftersom förundersökning inte har inletts.

Det underlag som underrättelseverksamheten genererar kan vara både omfattande och detaljerat. När det gäller den kriminella miljö där den allvarligaste brottsligheten begås pågår underrättelsearbetet kontinuerligt. De brottsbekämpande myndigheterna har som beskrivits en förhållandevis god bild av strukturerna och aktörerna i den kriminella miljön, aktuella brottsupplägg och pågående konflikter där det finns risk för allvarlig våldsutövning. Inom ramen för verksamheten kan det uppkomma underrättelsemisstankar om viss närmare avgränsad brottslig verksamhet, till exempel ett våldsdåd eller en viss befattningsmedel med narkotika eller vapen. Såväl konkretionen som styrkan i dessa underrättelsemisstankar varierar. Underrättelsemisstankarna kan utgöra ett pussel av information från olika källor, som övervakningsinformation från andra utredningar eller resultat av spaningsarbete. Misstankarna om att brottslig verksamhet pågår eller är nära förestående kan vara starka samtidigt som konkretionen i misstankarna är otillräcklig för att inleda förundersökning angående ett visst brott. Detta är vanligt förekommande beträffande allvarligare narkotikabrottslighet. Som konstaterats tidigare är det i denna kriminella miljö som det absoluta flertalet fall av dödligt skjutvapenvåld och sprängningar sker. Även om det, som beskrivs i avsnitt 7.1.2, är svårt att inordna aktörerna inom denna brottslighet under någon gemensam definition kan det konstateras att det absoluta flertalet begår brott närmast yrkesmässigt. Inblandning i den allvarliga narkotikabrottsligheten eller organisationen av dödligt våld i den kriminella miljön är sällan engångsföreteelser. Som framhållits tidigare är det dödliga skjutvapenvåldet ofta utlöst av annat dödligt våld i samma miljö och på så vis förväntat. Över tid kan därför underrättelseverksamheten bygga upp ett inte obetydligt underrättelsematerial

beträffande i vart fall de ledande aktörerna i denna miljö. Som ett exempel kan nämnas personer som tidigare själva lagförts för allvarlig narkotikabrottslighet eller därtill relaterad våldsbrottslighet och saknar ordinära inkomster, men trots detta rör sig med betydande tillgångar och umgås med andra personer som misstänks för narkotikabrott på ett sätt som inte låter sig förklaras av rent sociala skäl. Till detta kan ofta läggas underrättelseinformation från till exempel källor som gör gällande att personerna är inblandade i narkotikabrottslighet av allvarligt slag. Beroende på kvalitén i den tillkommande underrättelseinformationen kan det i sådana fall på goda grunder göras antaganden om att personerna i fråga är inblandade i narkotikabrottslighet. Eftersom ett sådant antagande inte avser något konkret brott kan förundersökning inte inledas.

I vissa fall förekommer även att konkret och tillförlitlig information som i sig hade kunnat utgöra tillräckligt underlag för att inleda förundersökning eller till och med väcka åtal kommer myndigheterna till del men inte får användas för detta ändamål på grund av användningsbegränsningar. Sådana begränsningar förekommer bland annat inom det internationella underrättelsesamarbetet och kan utgöra ett lagligt hinder mot att använda informationen som bevis i en rättegång eller att ens inleda förundersökning med anledning av informationen.<sup>7</sup> En liknande reglering finns för viss information från Försvarets radioanstalt, se lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. De brottsbekämpande myndigheterna har som exempel på detta angett att information från dekrypterade kommunikationstjänster, i vissa fall innehållande konkreta och explicita planer på mord, på grund av användningsbegränsningar inte fick användas på annat sätt än för att förhindra brott. Underrättelsemisstankarna kan alltså i vissa fall vara både konkreta och starka.

Underrättelseverksamheten har både utvecklats och utökats påtagligt under senare år. De kriminella miljöerna har, bland annat med hjälp av information från dekrypterade informationstjänster, kunnat kartläggas i en omfattning som inte varit möjlig tidigare. Genom tvångsmedelsanvändning kan kommunikationen inom den kriminella

---

<sup>7</sup> I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete åläggs svensk myndighet att följa de villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifter eller bevisning som myndigheten har fått från en annan stat inom ramen för ett sådant samarbete. Skyldigheten gäller oavsett vad som är föreskrivet i lag eller annan författning och innebär att exempelvis förundersökningsplikten sätts ur spel.

miljön i allt större omfattning göras tillgänglig för de brottsbekämpande myndigheterna. Av skäl som dessa har underrättelseläget för de brottsbekämpande myndigheterna förbättrats på senare tid och myndigheterna har i fler fall än tidigare möjlighet att med högre konkretionsgrad förutse allvarlig brottslighet. 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, varit tillåten. Vi återkommer till den förväntade nyttan av sådan tvångsmedelsanvändning i kapitel 8, till kvalifikationskraven i kapitel 9 och till den förväntade omfattningen av den utökade preventiva tvångsmedelsanvändningen i kapitel 13.

### 7.2.5 Något om förhållandet till förstadier till brott

En verksamhet som syftar till att med hjälp av information från tvångsmedelsanvändning förhindra brott är med nödvändighet avgränsad till den brottslighet som föregås av vissa förberedelser eller i vart fall samråd och planering. Det är därför ofrånkomligt att tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel i viss mån överlappar kriminaliserade förstadier till brott, innefattande stämpling och förberedelse till brott. Det sagda gäller även inom preventivlagens tillämpningsområde såsom det i dag är utformat. Eftersom gränssnittet mot kriminaliserade förstadier till brott tidigare använts som ett argument mot ett mer omfattande tillämpningsområde bör frågan adresseras även här (jfr *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 40 f. och 43 f.). I vissa fall kan förberedelse till ett visst brott pågå i språklig mening utan att någon förberedelsegärning i rättslig mening har begåtts. Det behov eller utrymme för att använda preventiva tvångsmedel som därmed uppstår är en följd av hur processordningen och kriminaliseringen av förstadier till brott är uppbyggd.

Inte alla förstadier till brott är kriminaliserade, men den form av allvarlig brottslighet som utredningen behandlar omfattas i vart fall vanligen av förberedelse- och stämplingsbestämmelserna. Även dessa bestämmelser förutsätter att en viss förberedelse- eller stämplingsgärning *har* begåtts. Inte heller en sådan bedömning får grundas enbart på spekulationer utan det måste föreligga i vart fall någon

omständighet som i objektiv mening talar för att en förberedelsegärning *har begåtts*. De brottsbekämpande myndigheterna har påtalat att det kan finnas ett flertal situationer när konkret och objektivt stöd föreligger för att brottsförberedelser i någon form har inletts, utan att samma omständigheter kan tas till intäkt för att en förberedelse- eller stämplingsgärning enligt brottsbalken har begåtts.

Därutöver har det satts på vilka förstadierna till brott kriminaliserats betydelse, vilket särskilt påtalats av de brottsbekämpande myndigheterna. Kriminaliseringen av både förberedelse och stämpling är avsedd att omfatta endast sådana företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till risken för att brott ska begås och stämpling är kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse. Förberedelsebrottet i sin tur är snävt definierat genom begränsningen till befattning med pengar eller brotts hjälpmedel (*Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet*, prop. 2015/16:113 s. 39 f.). Som jämförelse kan det nämnas att exempelvis det danska förberedelsebegreppet omfattar samtliga förberedande handlingar som vidtas när ett uppsåt att fullborda gärningen föreligger. Den inblick som de brottsbekämpande myndigheterna har fått genom bland annat dekrypterade kommunikationstjänster talar för att det sällan är de traditionella förberedelsegärningarna i form av befattning med hjälpmedel eller vederlag som står i fokus under brottets tidiga planeringsskede i den kriminella miljön, eftersom både brottsverktyg och medel för att utge vederlag vanligtvis finns lättillgängligt. På senare tid har det även i Sverige skett en mer omfattande kriminalisering av allt tidigare stadier av brott skett på terrorismens område. Som exempel kan nämnas utbildning, resor, finansiering med mera som numera är särskilt kriminaliserade, se lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Det omfattas inte av utredningens uppdrag att göra någon översyn av hur förstadierna till brott på det område som utredningen berör kriminaliserats. Det finns inte heller några skäl att i detta sammanhang ifrågasätta avgränsningarna i frågan. Att det inte finns skäl att kriminalisera viss tanke- eller planeringsverksamhet innebär emellertid inte att det saknas skäl för myndigheterna att ingripa för att förhindra att händelseförloppet leder fram till ett brott. Som framgår

av exemplen i avsnitt 8.2.4 kan myndigheternas åtgärder i vissa fall begränsas till att vidta ett brottsförebyggande samtal med den eller de personer som befaras bli offer för ett kommande våldsdåd eller att andra brottspreventiva säkerhetsåtgärder vidtas. Behovet av sådana åtgärder har ökat i takt med den brottsutveckling som beskrivits i avsnitt 7.1.2.

Avslutningsvis kan det konstateras att tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel, i vissa fall, överlappar tillämpningsområdet för tvångsmedelsanvändning i förundersökningar om förstadier till brott eller att det i vart fall förekommer en glidande skala mellan dessa företeelser. Detta är inte en ny fråga och problematiken framstår inte heller som mer omfattande beträffande det utökade tillämpningsområdet än det befintliga.

## **7.3 Tidigare överväganden om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens område**

### **7.3.1 Förarbetena till preventivlagen**

I den promemoria som föregick införandet av preventivlagen övervägdes frågan om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens verksamhetsområde. Det konstaterades i promemorian att de tvångsmedel som behandlades i lagstiftningsärendet hade sitt största värde vid Polismyndighetens bekämpande av brottslighet som planeras eller som ingår i en organiserad verksamhet som bedrivs av mer fasta kriminella organisationer, särskilt mc-gängen, där det finns en avsikt att hota eller förstöra samhällsfunktioner, till exempel rättsväsendet, och att utanför denna ram ligger brottslighet som utförs av mer tillfälliga grupperingar som tillskapas enbart för att under kort tid planera och utföra ett brott. Vidare anfördes det att Polismyndighetens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, har som huvudsakligt mål att få gärningsmännen lagförda. Det framhölls även att straffprocessuella tvångsmedel vanligen kan tillgripas enligt rättegångsbalkens regler eftersom det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst konkret brott har begåtts så att förundersökning ska inledas och att det därmed inte finns något större praktiskt behov av preventiv tvångsmedelsanvändning, förutom vad avser den systemhot-



ande brottsligheten (*Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*, Ds 2005:21, s. 157 ff.).

Regeringen bedömde, i likhet med vad som gjordes i promemorian, att Polismyndigheten hade ett påtagligt behov av tvångsmedel för att förhindra systemhotande brottslighet. När det gällde proportionalitetsbedömningen anförde regeringen att en principiell invändning mot regler som ger möjlighet att använda hemliga tvångsmedel redan innan förundersökning har inletts, och som framförts av vissa remissinstanser, skulle kunna vara att det är möjligt att inleda förundersökning om stämpling, försök eller förberedelse till vissa brott och att nya regler därför inte skulle ha någon större betydelse. Regeringen menade dock att dessa möjligheter inte var tillräckliga, eftersom tvångsmedel vid misstanke om att straffbar stämpling, försök eller förberedelse till brott har förövats förutsätter att det finns en konkret, objektivt underbyggd misstanke om att ett fullbordat brott av visst slag är under planerande. Då kunskaper om det tänkta huvudbrottet ofta saknas på spaningsstadiet innebar det enligt regeringen betydande begränsningar i möjligheterna att använda tvångsmedel i syfte att förhindra fullbordade brott. Regeringen menade därför att rättsläget inte var tillfredställande när det gällde mycket allvarliga brott, dvs. brott som riktades mot de allra viktigaste samhällsvärdena, och att polisen borde få möjlighet att använda tvångsmedel för att förhindra sådana systemhotande brott, jfr 1 § första stycket 7 preventivlagen (prop. 2005/06:177 s. 40 f. och 43 f.).

### 7.3.2 Förarbetena till utvärderingen av preventivlagen

Frågan om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens område aktualiserades på nytt i den utvärdering som gjordes av den då tidsbegränsade preventivlagen under början av 2010-talet. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel förutsåg att det dödliga våldet, som kännetecknades av s.k. affektbrott<sup>8</sup> fortsatt skulle minska framöver. Dessa brott ansågs svåra att förebygga och förhindra med hemliga tvångsmedel, utan i stället skulle socialpolitiska åtgärder prioriteras. Utredningen framhöll vidare, liksom hade gjorts i lagstiftningsärendet då preventivlagen infördes, att Polismyndighetens huvudsakliga

---

<sup>8</sup> Affektbrott utgörs vanligen av spontant våld inom familjen eller mellan bekanta som har utlösts av ett starkt känslotillstånd. De utförs ofta under alkoholberusning och inomhus med kniv (Brå 2011:5 s. 21 f.).

mål vid bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet vanligen är att få en lagföring till stånd och att förhållandena oftast torde vara sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott har begåtts så att förundersökning kan inledas. Enligt utredningen var behovet av preventiva tvångsmedel därmed inte lika påtagligt för Polismyndigheten som för Säkerhetspolisen. Däremot avseende systemhotande brott menade regeringen att det fanns ett påtagligt behov även för Polismyndigheten att använda vissa preventiva tvångsmedel (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, SOU 2012:44, s. 230 f. och 533 f.). Regeringen gjorde inte någon annan bedömning (prop. 2013/14:237, s. 68 f.).

## 7.4 Behovet av utökad användning av preventiva tvångsmedel

### 7.4.1 Inledning

De straffprocessuella tvångsmedlen i rättegångsbalken har med tiden växt fram i syfte att de brottsbekämpande myndigheterna ska få adekvata verktyg för att fullgöra sitt uppdrag i förundersökningar om brott. Bland dessa verktyg finns de hemliga tvångsmedlen, som enligt de brottsbekämpande myndigheterna utgör oumbärliga verktyg i den brottsutredande verksamheten, detta inte minst mot bakgrund av antalet grova brott och utbredningen av tystnadskulturen (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79, s. 36). För den allvarliga brottslighet som denna utredning behandlar kan det inom ramen för sådana förundersökningar vara fråga om att använda flertalet av de hemliga tvångsmedlen. De närmare förutsättningarna för detta beskrivs i kapitel 4.

Utöver de straffprocessuella tvångsmedlen förekommer regelmässigt andra metoder än hemliga tvångsmedel för att inhämta information, såsom spaning och källdrivning. Även dessa åtgärder kan utföras i hemlighet eller på sätt som gör att de som utsätts för åtgärderna vilseleds om åtgärdernas verkliga innebörd. De som utsätts för dessa åtgärder har inte möjlighet att få prövning av åtgärderna i domstol eller på annat sätt. Det är svårt att med säkerhet uttala sig om vilket integritetsintrång dessa vitt skilda åtgärder i allmänhet leder till. Men det måste kunna antas att dessa åtgärder i enskilda fall kan innebära ingrepp i den personliga integriteten som i vart fall mot-

svarar följderna av hemlig tvångsmedelsanvändning (se till exempel SOU 2012:44 s. 521 f.). Vi återkommer till integritetsfrågorna i avsnitt 8.3. Det ska i detta sammanhang endast konstateras att det inom förundersökningens ramar förekommer flertalet åtgärder som var för sig, och inte minst sammantaget, utgör betydande integritetsintrång. Detta har ansetts godtagbart eftersom åtgärderna ansetts nödvändiga för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Behovet av åtgärderna har alltså motiverat att dessa tillåts trots att de såväl var för sig som sammantaget kan innebära betydande integritetsintrång. Inom underrättelseverksamheten har de brottsbekämpande myndigheterna betydligt färre verktyg att tillgå. En fråga att ta ställning till är om behovet i underrättelseverksamheten nu kan anses så påtagligt att liknande integritetsintrång ska kunna accepteras även inom denna verksamhet.

#### 7.4.2 Det finns ett påtagligt behov av utökad användning av preventiva tvångsmedel

**Vår bedömning:** Det finns ett påtagligt behov av utökad användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Detta behov kan inte tillgodoses med befintlig lagstiftning.

#### Skälen för vår bedömning

Som beskrivits i avsnitt 7.2.1 ingår det i de brottsbekämpande myndigheternas grundläggande uppdrag att förhindra brott, se till exempel 2 § polislagen (1984:387). När det som i detta sammanhang ska vägas mot ingrepp i andra intressen måste det beaktas hur allvarlig brottslighet det är fråga om. Enkelt uttryckt är intresset av att förhindra allvarlig brottslighet starkare än intresset av att förhindra mindre allvarlig brottslighet. Som redogjorts för i avsnitt 7.1.2 har narkotikabrottsligheten och det dödliga våldet i kriminella miljöer ökat på ett påtagligt sätt. Sammanfattningsvis kan aktörerna i den tyngst belastade kriminella miljön sägas ha blivit fler och verksamheten mer internationaliserad. I den generella ökningen av dödligt våld som konstaterats ligger en succesiv övergång från så kallad affektiv

våldsutövning, som huvudsakligen sker inomhus och med förhållandevis god upplärning, till skjutvapenvåld förövat utomhus i den kriminella miljön med betydligt sämre upplärning. Till följd av senare års framgångar med dekryptering av kommunikationsplattformar har det klarlagts att det dödliga våldet ofta sker på beställning och föregås av kommunikation mellan flera inblandade aktörer. Utvecklingen utgör ett allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen. Narkotika- och våldsbrottsligheten har bedömts utgöra ett allvarligt hot mot invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, samhällsviktiga funktioner, demokrati och rättssäkerhet samt för stabiliteten och säkerheten i de områden där brottsligheten förekommer. Det grova våldet utgör ett säkerhetsshot på mer än ett sätt. Dels kommer människor till skada vid skjutningar och sprängningar samtidigt som den upplevda tryggheten minskar. Dels kan våldsutvecklingen på längre sikt hota samhällets förmåga att upprätthålla ordning och säkerhet samt utmana statens våldsmonopol (*Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, s. 19 f.). Staten har en skyldighet att upprätthålla rättstrygghet för enskilda och skydda sina medborgare mot ingrepp. Enskilda har rätt att förvänta sig att staten skyddar dem mot kränkningar från andra enskilda och att rättsväsendet effektivt ingriper när en kränkning har ägt rum. Att staten har en skyldighet att skydda sina medborgare från brott är en del av rätten till skydd för privatliv, frihet och säkerhet som uttrycks i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, se avsnitt 3.2. Brister staten i förmågan att trygga medborgarna från allvarlig brottslighet såsom skjutningar och sprängningar, hotas allmänhetens tillit till rättsväsendet, vilket i förlängningen riskerar att skada demokratin. Intresset av att förhindra den allvarliga brottsligheten måste därför väga tungt. De förutsättningar som rådde när det tidigare bedömdes att Polismyndigheten inte hade något påtagligt behov av att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte, se avsnitt 7.3, har förändrats. Mot denna bakgrund gör sig de brottsbekämpande myndigheternas behov av nödvändiga verktyg för att förhindra brottslighet av nämnt slag gällande med särskild styrka.

De brottsbekämpande myndigheterna har framfört att en avgörande faktor för att kunna förhindra skjutningar och sprängningar samt annan allvarlig brottslighet är att de får tillgång till information i ett tidigt skede. Möjligheterna att i det enskilda fallet förhindra allvarlig brottslighet måste bedömas mot bakgrund av det under-

rättensläge som har beskrivits i avsnitt 7.2.4. Frågan är om de brottsbekämpande myndigheterna med tillgång till ytterligare verktyg bättre kan förutse enskilda brott och ingripa mot dessa så att de inte kommer till stånd.

På samma sätt som när tidigare tvångsmedelsfrågor utretts finns det skäl att, som utgångspunkt, låta de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning om behovet av att använda tvångsmedel väga tungt (jfr till exempel SOU 2017:89 s. 290). Till detta ska läggas de slutsatser som kan dras av den utveckling som beskrivits i avsnitt 7.1.

De förändringarna i det dödliga våldets struktur som framhållits innebär förbättrade förutsättningar att förutse våldsutövningen. Bilden som beskrivs i dag kan jämföras med den för ett tiotal år sedan då dödligt våld karakteriserades av att vara affektbrott som förekom inom familjen eller bland bekanta, medan dödliga våldsbrott som begicks av kriminella nätverk fortfarande utgjorde en mycket liten andel (*Det dödliga våldets utveckling*, Brå 2011:5, s. 51). Affektbrotten anses svåra att förebygga och förhindra med exempelvis hemliga tvångsmedel (SOU 2012:44 s. 229 f.).

Våldsanvändningen inom de kriminella nätverken föregås regelmässigt av någon slags planering och kommunikation mellan de inblandade aktörerna. Narkotikamarknaden och de pågående konflikterna är sällan okända för underrättelseenheterna hos de brottsbekämpande myndigheterna. Ett särskiljande förhållande för den brottslighet som utredningen behandlar är att den ofta involverar flera aktörer, låt vara att organisationsgraden varierar. Det är som redan påpekats sällan fråga om tillfällighetsbrottslighet utan snarare brottslighet som förutsätter en inte obetydlig planering. Som framhållits präglas de inblandades kontakter av säkerhetsmedvetenhet och aktörer i ledande ställning tar sällan befattning med narkotika, vapen eller annat som direkt kan kopplas till brottsligheten. Eftersom det är fråga om en löpande kriminell verksamhet finns ett stort kommunikationsbehov för de inblandade. Som påtalats i avsnitt 7.1.3 lämnar denna kommunikation i allt större utsträckning digitala spår. De senaste årens inblick i kommunikationen på krypterade kommunikationsplattformar ger tydliga exempel på hur sådan kommunikation, innefattande exempelvis avhandlandet av konkreta mordplaner, kan se ut. Dessa förhållanden talar för att brottsligheten, i vart fall i vissa fall, går att förutse. De lärdomar som kan dras av den insyn i

krypterade kommunikationsplattformar som de brottsbekämpande myndigheterna fått under senare år talar för samma slutsats.

Det finns flera faktorer som försvårar myndigheternas möjligheter att få tillgång till information för att förhindra allvarliga brott som begås av kriminella nätverk. Den i avsnitt 7.1.2 beskrivna tystnads-kulturen inom de kriminella nätverken medför att tillgång till tvångsmedel blir av stor betydelse i sådana uppdrag eller utredningar. Även teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor, se avsnitt 7.1.3, innebär att behovet av tvångsmedel har ökat. En annan faktor som försvårar informationsinhämtningen för de brottsbekämpande myndigheterna är att de aktörer som verkar inom de kriminella nätverken ofta har en stor säkerhetsmedvetenhet, se avsnitt 7.1.3. Det innebär till exempel att man anpassar agerandet för att minimera risken för att utsättas för hemliga tvångsmedel genom val av kommunikationsmedel och mötesplatser. För att kunna komma åt aktörer inom de kriminella nätverken som planerar och styr brottsligheten, men inte medverkar i det direkta utförandet, är det av stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till tvångsmedel på ett tidigt stadium i planeringsprocesserna. Om allvarliga brott, såsom skjutningar och sprängningar, ska kunna förhindras måste de brottsbekämpande myndigheterna kunna ta del av de ledande aktörernas kommunikation under den tid som brotten planeras. Även om syftet med preventiva tvångsmedel är att förhindra brott kan en sideeffekt bli att förutsättningarna ökar för att lagföra olika medverkande även när förhindrandet misslyckas och brottet fullbordas. I den information som inhämtats kan finnas uppgifter som kan användas i detta syfte. Detta kan minska möjligheterna att undkomma lagföring genom att en person långt ner i ett nätverks hierarki, till exempel en yngre person, ensam tar på sig ett brott för att skydda medgärningspersoner och anstiftare (jfr Brå 2019:10, s. 94).

Det samlade underlaget ger stöd för ett grundläggande antagande om att tillgång till information i rätt skede kan öka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra fullbordandet av ett visst brott. Den användning av tvångsmedel utanför förundersökning som sker med stöd av inhämtningslagen talar för samma slutsats (resultaten av sådan tvångsmedelsanvändning har redovisats närmare i avsnitt 4.7). Åtkomsten till kommunikationstjänsten Encrochat och andra krypterade kommunikationsverktyg såsom Sky ECC och Anom har understrukit hur viktigt det är för de brottsbekämp-

ande myndigheterna att i ett tidigt skede ha tillgång till information för att de ska kunna förhindra brott. Tillgången till de krypterade kommunikationstjänsterna har inneburit att myndigheterna i närtid har kunnat följa kriminella aktörers brottsplaner, vilket lett till operativa framgångar vad gäller såväl att förebygga, förhindra och upptäcka brott, som att utreda och lagföra brott. Innehållet i de krypterade kommunikationstjänsterna har inneburit att de brottsbekämpande myndigheterna har kunnat agera mot de ledande skikten i de kriminella nätverken på ett sätt som tidigare har varit svårt. Även dessa erfarenheter talar för slutsatsen att de brottsbekämpande myndigheterna har nytta av och ett påtagligt behov av information som kan vara åtkomlig genom tvångsmedelsanvändning. Detta behov tillgodoses inte av dagens lagstiftning.

Mot bakgrund av den brottsutveckling och teknikutveckling som har skett de senaste åren, de kriminella aktörernas förändrade kommunikationsvanor samt den alltmer utbredda tystnadskulturen, anser vi att de brottsbekämpande myndigheterna har visat ett påtagligt och reellt behov av utökad användning av hemliga tvångsmedel så att information kan inhämtas i ett tidigare skede än i dag för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk. Det står därtill helt klart att förutsättningarna har förändrats sedan frågan övervägdes av lagstiftaren senast. Det behov som konstaterats måste noggrant vägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedel för med sig samt den effektivitet och nytta som åtgärderna kan förväntas ge. Dessa avvägningar samt frågan om de brottsbekämpande myndigheterna bör få utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel kommer att behandlas i kapitel 8.





## 8 Bör det införas utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel?

### 8.1 Inledning

I kapitel 7 konstaterade vi att det, med hänsyn till den brotts- och teknikutveckling som har skett de senaste åren, de kriminella aktörernas förändrade kommunikationsvanor samt den alltmer utbredda tystnadskulturen, finns behov av att i ökad utsträckning använda preventiva tvångsmedel för att förhindra den allra mest allvarliga brottsligheten som begås av kriminella nätverk och att detta behov inte kan tillgodoses med befintliga regler om hemliga tvångsmedel. Behovet måste dock vägas mot dels den effektivitet och nytta som åtgärden kan förväntas ge, dels de integritetsaspekter som användningen av preventiva tvångsmedel för med sig. I detta kapitel redogör vi i avsnitt 8.2 för vår bedömning av effektiviteten och nyttan med att utvidga tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel. Därefter analyseras i avsnitt 8.3 de integritetsrisker som en sådan utvidgning kan innebära. Avslutningsvis görs i avsnitt 8.4 inledande proportionalitetsavvägningar beträffande behov, effektivitet och integritet.

### 8.2 Effektivitet och nytta

#### 8.2.1 Inledning

De brottsbekämpande myndigheterna har gjort gällande att behovet av utökad informationstillgång i underrättelseskedet bäst tillgodoses genom användandet av preventiva tvångsmedel. I behovsbeskrivningar har de brottsbekämpande myndigheterna identifierat vilka

tvångsmedel de anser sig behöva för att fullgöra sina uppdrag såsom det beskrivits i kapitel 7.

I detta avsnitt redogör vi för den förväntade nyttan av och effektiviteten i att använda de efterfrågade tvångsmedlen i preventivt syfte. På samma sätt som beträffande behovsfrågorna anser vi att de brottsbekämpande myndigheternas effektivitetsbeskrivningar, som utgångspunkt, bör väga tungt. Förutsättningarna för att inhämta informationen på annat sätt beaktas i såväl effektivitets- som proportionalitetsbedömningarna.

### 8.2.2 Allmänt om effektivitets- och nyttobedömningar

Att bedöma effektiviteten i att använda tvångsmedel i preventivt syfte är förenat med svårigheter. Ett första problem finns i svårigheten att bedöma vad som i ett visst fall är orsaken till att ett brott inte kommer till stånd. Att risken inte förverkligas kan bero på andra vidtagna åtgärder inom underrättelseverksamheten liksom andra omständigheter oberoende av de brottsbekämpande myndigheternas insatser. Denna kausalitetsproblematik gör det svårt att mäta verkan av tvångsmedlen mot en förutbestämd effekt, som att förhindra brott.

Ett andra problem består i det paradoxala förhållandet att flera faktorer som kan antas påverka effektiviteten inte blir kända innan en åtgärd har införts och prövats i skarpt läge, samtidigt som åtgärden inte kan införas om den inte kan anses tillräckligt effektiv. Detta i förening med betydande svårigheter att bedöma värdet av de uppgifter som kan förväntas samlas in och vilken verkan dessa har i strävan att förhindra brott utgör osäkerhetsmoment i effektivitetsanalysen. Bedömningarna måste göras utifrån antaganden och grundas på de erfarenheter som finns av informationsinhämtning i andra sammanhang, exempelvis vid förundersökningar.

Ytterligare en aspekt är att resultaten varken kan eller bör värderas i siffror eller andelstal. När användningen av hemliga tvångsmedel tidigare utvärderats och även när nya tvångsmedel har införts har det bedömts att nyttan och effektiviteten på grund av frågornas komplexitet i allmänhet inte lämpar sig särskilt väl för att mätas i siffror och andelstal relaterade till vissa följder (se till exempel *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, SOU 2012:44 och *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*,

SOU 2017:89). Av de ovan angivna skälen behöver därför effektivitetsanalysen vara av en mera resonerande och framåtblickande natur.

Slutsatsen blir att bedömningarna får grundas på de erfarenheter av informationsinhämtning med tvångsmedel som finns i andra sammanhang, framför allt inom ramen för förundersökningar. Uppgifter som framkommit i förundersökningar genom användning av exempelvis hemlig dataavläsning kan i vissa fall läggas till grund för antaganden om möjligheten att förhindra brottet om de brottsbekämpande myndigheterna hade fått del av uppgifterna i ett tidigare skede.

### 8.2.3 Vilka effekter ska anses utgöra nytta?

När ett tvångsmedels effektivitet i förhållande till ett visst ändamål ska bedömas är den första frågan vilka effekter som ska anses utgöra nytta av tvångsmedelsanvändningen. Som påpekats i avsnitt 7.1.3 är de personer som hemliga tvångsmedel kan komma att riktas mot, i dessa sammanhang, normalt sett säkerhetsmedvetna och försiktiga i sin kommunikation. I effektivitetsanalysen måste därför beaktas att de brottsbekämpande myndigheterna sällan kan räkna med att få all den information som behövs för att förhindra ett allvarligt brott genom en enskild åtgärd vid ett enskilt tillfälle. I normalfallet används i stället flera olika metoder för att få information om den brottsliga verksamheten och hemliga tvångsmedel används sällan utan kompletterande källdrivning eller spaningsverksamhet. Att flera hemliga tvångsmedel används och att detta sker både över tid och riktas mot flera personer är vanligt förekommande.

Även om ändamålet med tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte inte är detsamma som i den brottsutredande verksamheten utgör de nyttoeffekter som allmänt sett godtas vid annan tvångsmedelsanvändning en naturlig utgångspunkt i denna frågeställning.

I den parlamentariska granskning som varje år sker av den hemliga tvångsmedelsanvändningen enligt dagens regelverk (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79) redovisas både anonymiserade exempel från tillämpningen och statistiska uppgifter, se avsnitt 4.7. I statistiken redovisas bland annat andelen utredningar där användningen av ett visst tvångsmedel har lett till att

- uppgifter har kunnat användas som underlag i en förhörssituation,

- effektiv spaning har kunnat genomföras,
- annat tvångsmedel har använts mot den misstänkte,
- misstankarna mot den misstänkte har stärkts,
- den misstänkte har kunnat åtalas,
- uppgifterna har åberopats som bevisning i en stämningsansökan,
- att uppgifterna på annat sätt har bidragit till att utredningen kunnat föras framåt.

Andra betydelsefulla nyttoeffekter är att misstankar försvagas, att annan tvångsmedelsanvändning kan avstås och att personer kan avföras från ärendet. Ett flertal av de ovan angivna värdena är av naturliga skäl direkt knutna till ändamålet med förundersökningen, eftersom det är inom de ramarna tvångsmedlet används. Gemensamt för samtliga värden är dock att tvångsmedelsanvändningen har resulterat i att de brottsbekämpande myndigheterna har fått tillgång till information av viss betydelse. Myndigheterna har sammanfattningsvis anfört att hemliga tvångsmedel är outhärliga verktyg i den brottsutredande verksamheten, detta inte minst mot bakgrund av det ökade antalet grova brott och utbredningen av tystnadskulturen. Även tidigare utredningar har konstaterat att användningen av hemliga tvångsmedel ofta ger det förväntade resultatet, det vill säga att information tillförs som för ärendet framåt (se till exempel SOU 2017:89 s. 289). Att användningen av hemliga tvångsmedel på detta sätt är ett effektivt verktyg i den brottsutredande verksamheten synes vara en allmänt vedertagen uppfattning.

Som en allmän utgångspunkt bör det godtas att tvångsmedelsanvändning kan komma till nytta även i underrättelsestadiet, där informationsinhämtningen utgör verksamhetens kärna. Detta stämmer väl överens med det grundläggande antagande som tidigare har gjorts om att tillgången till information i det enskilda fallet är avgörande för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra brott.

Utifrån den erfarenhet som finns av användningen av preventivlagen, då huvudsakligen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, kan två övergripande nyttoeffekter som gör sig särskilt gällande på det preventiva området identifieras. I det ena fallet är det fråga om att på ett effektivt sätt övervaka situationer där till exempel ett

våldsdåd befaras ske i närtid, för att på så sätt kunna ingripa om en sådan plan konkretiseras eller annars står i begrepp att förverkligas. Sådana situationer kan förekomma inom både Säkerhetspolisens och Polismyndighetens verksamhet. I det andra fallet är det fråga om mer långsiktig brottslig verksamhet där de preventiva tvångsmedlen utgör ett nödvändigt första steg på vägen för att samla in tillräcklig underrättelseinformation för att inleda en förundersökning, varvid ytterligare åtgärder kan vidtas inom dessa ramar för att ett fullbordande av brottet ska kunna förhindras (jfr *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 67). I Säkerhetspolisens verksamhet kan det vara fråga om exempelvis spioneri och i Polismyndighetens narkotikaförsäljning. Att dessa effekter ofta innebär att förundersökning kan inledas samt att utredning och lagföring kan underlättas får, med tanke på att den eftersträvade effekten är att förhindra brott, närmast betraktas som bieffekter. Det är dock i dessa sammanhang förenat med betydande svårigheter att dra en tydlig skiljelinje mellan tvångsmedelsanvändning i syfte att utreda brott på förberedelsestadiet respektive att förhindra brott.

Sammantaget ger erfarenheterna av tvångsmedelsanvändningen i såväl förundersökningsverksamhet som i underrättelseverksamhet en förhållandevis samlad bild av vilka nyttoeffekter som kan förväntas. Användningen av de hemliga tvångsmedlen bidrar till att de brottsbekämpande myndigheterna får del av information som för utredningarna framåt. Tillgången till information utgör otvivelaktigt nytta i den del av underrättelseverksamheten som syftar till att förhindra brott. Enligt vår bedömning bör därför samma nyttoparameterar kunna användas för att bedöma nyttan av tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte som i den brottsutredande verksamheten. Annorlunda uttryckt kan samma nytta förväntas av tvångsmedelsanvändningen i de brottsbekämpande myndigheternas arbete för att förhindra brott som i en förundersökning. Erfarenheterna av tvångsmedelsanvändning i det brottsutredande arbetet bör därför kunna läggas till grund för att analysera åtgärdernas effektivitet.

## 8.2.4 Preventiva tvångsmedel är ett effektivt verktyg för att förhindra brott

**Vår bedömning:** Användningen av preventiva tvångsmedel är ett effektivt sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information i ett tidigt skede. Den information som tvångsmedelsanvändningen genererar kan medföra betydande nytta.

### Skälen för vår bedömning

Som redan påtalats används ofta flera metoder för att inhämta information överlappande i det enskilda ärendet. Detta beror på att metoderna ger tillgång till olika slag av information. Dessa pusselbitar av information kan läggas samman till en samlad underrättelsebild varigenom en misstanke om brott eller brottslig verksamhet med viss styrka växer fram. På ett grundläggande plan är det dock alltid fråga om att inhämta information. Nyttan och effekten kan därför med fördel beskrivas med utgångspunkt i den information som respektive tvångsmedel i allmänhet kan förväntas ge tillgång till.

#### *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan de brottsbekämpande myndigheterna huvudsakligen få tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter avseende elektronisk utrustning. De närmare förutsättningarna har beskrivits i avsnitt 4.2.1. Uppgifterna kan ge de brottsbekämpande myndigheterna information om bland annat vilka personer som har kontakt med varandra, var dessa personer rör sig och vilka som har rört sig på samma platser. När personer i den kriminella miljön begår brott tillsammans är kontakter i någon form en nödvändighet och information om dessa kontakter är av central betydelse för att kunna ingripa mot brottsplanerna. Genom tillgång till informationen kan de brottsbekämpande myndigheterna bland annat kartlägga vilka som är inblandade i den brottsliga verksamheten. I den mån motsvarande kontakter sker genom fysiska möten kan spaning bedrivas. I vissa fall kan information om dessa kontakter fås genom informatörer eller annan källdrivning. Som påpekats tidigare är förutsättningarna i den kriminella miljön sådana att den in-

formation som kan fås med alternativa tillvägagångssätt ofta är otillräcklig. Något annat mindre ingripande sätt att få del av samma information som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation finns därmed oftast inte.

I detta sammanhang ska det påpekas att preventiv tvångsmedelsanvändning såvitt gäller trafik- och lokaliseringssuppgifter sedan tidigare har reglerats särskilt i inhämtningslagen. Som vi redogjort för i avsnitt 4.3.1 medger denna reglering endast att historisk information inhämtas såvitt gäller annat än lokaliseringssuppgifter för en viss elektronisk kommunikationsutrustning. I de situationer då endast sådan information är av intresse finns det inte något behov av att utöka tillämpningsområdet. I den del av underrättelseverksamheten som är inriktad på ett pågående skeende och syftar till att förhindra brott torde detta dock sällan vara tillräckligt.

### *Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation*

Samtal om förestående brottslig verksamhet av allvarligt slag sker av naturliga skäl sällan i det offentliga rummet. Detta torde vara än mindre vanligt i den kriminella miljö som präglas av en inte obetydlig riskmedvetenhet. I det alltmer digitaliserade samhället sker dessutom en betydande del av kommunikationen genom elektroniska kommunikationskanaler. Erfarenheterna av hemlig tvångsmedelsanvändning och det material som på senare tid tillgängliggjorts genom dekrypteringen av kommunikation från plattformar som exempelvis Encrochat visar att elektronisk kommunikation i vissa fall används för att i detalj planera allvarliga brott. Genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till information om innehållet i samtal och meddelanden i ett elektroniskt kommunikationsnät. De närmare förutsättningarna har beskrivits i avsnitt 4.2.2. De brottsbekämpande myndigheterna skulle kunna få kännedom om brottsplaner med mera i förväg i den mån avlyssnade elektroniska kommunikationsmedel används. Att det skulle vara möjligt att få tillgång till samma information genom spaning, källdrivning eller motsvarande framstår som osannolikt mot bakgrund av den säkerhetsmedvetenhet och tystnadskultur som råder. Det finns därmed inte något mindre ingripande sätt att få del av motsvarande information.

### *Hemlig kameraövervakning*

När en planerad brottslig verksamhet är förestående kan de brottsbekämpande myndigheterna ha behov av att kartlägga vilka personer som träffas eller rör sig på ett visst ställe. Sådana uppgifter inhämtas ofta genom fysisk spaning. På vissa platser går det inte att bedriva spaning utan upptäckt, till exempel för att omgivningen är för öppen eller tvärtom för att den plats eller det utrymme som är av intresse är för fysiskt begränsat. Spaning är i dessa fall inte ett alternativ för att inhämta informationen i fråga. Genom hemlig kameraövervakning kan de brottsbekämpande myndigheterna då inhämta motsvarande information som de i andra miljöer hade kunnat få tillgång till genom spaning eller användning av de fasta kameror som finns installerade med stöd av till exempel kamerabevakningslagen (2018:1200). De närmare förutsättningarna för hemlig kameraövervakning har beskrivits i avsnitt 4.2.3. På samma sätt som påpekats tidigare framstår det som osannolikt att de brottsbekämpande myndigheterna skulle få tillgång till motsvarande uppgifter genom till exempel källdrivning. Det finns således ofta inte något mindre ingripande sätt att få samma information som kan erhållas genom hemlig kameraövervakning.

### *Hemlig dataavläsning*

Som nämnts sker en allt större del av kommunikationen digitalt. Detta gäller inte minst inom den kriminella miljön där de inblandade för att undvika upptäckt ofta minimerar lättövervakade fysiska kontakter. Hanteringen av bland annat narkotika och vapen samordnas ofta med personer på skilda geografiska platser, vilket förstärker behovet av att kommunicera digitalt.

Den absoluta merparten, ungefär 90 procent, av den trafik inom den kriminella miljön som de brottsbekämpande myndigheterna kan få del av genom användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är krypterad och går därför inte att ta del av med de tekniska förutsättningar som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation erbjuder. Det kan däremot vara så att ett sådant meddelande går att ta del av genom hemlig dataavläsning. Därtill kommer att ytterligare information som lagrats i enheten i fråga och som inte är åtkomlig på annat sätt kan tillgängliggöras med hjälp av hemlig dataavläsning. När det gäller lokaliseringssuppgifter möjliggör den



teknik som används vid hemlig dataavläsning att betydligt mer detaljerad information kan inhämtas än vid användningen av de traditionella tvångsmedlen på teleområdet. Den närmare innebörden av hemlig dataavläsning har behandlats i avsnitt 4.2.5. Det huvudsakliga intresset är att komma åt, i allt väsentligt, samma slags information som med de hemliga tvångsmedlen som finns på teleområdet. Användningen av krypterade kommunikationstjänster och andra tekniska förutsättningar medför dock att informationen endast kan tillgängliggöras genom hemlig dataavläsning. Hemlig dataavläsning har därför i vissa sammanhang närmast beskrivits som en verkställighetsmetod, i vart fall i de delar användningen syftar till att inhämta samma information som även andra tvångsmedel hade kunnat tillgängliggöra. Svårigheterna att komma åt samma information på annat sätt är desamma som beskrivits ovan. Det finns därför inte något annat mindre ingripande sätt att få del av samma information.

### *Åtgärderna är effektiva och kan medföra betydande nytta*

Användningen av tvångsmedel sker inte i ett vakuum. Parallellt vidtas regelmässigt andra åtgärder. Underrättelseverksamheten är inget undantag i detta hänseende. Den kriminella miljön är således inte fredad från insyn av underrättelseverksamheter i dag. De andra underrättelsemetoderna är dock inte på samma sätt författningsreglerade. Behovet av preventiva tvångsmedel grundar sig inte på en avsaknad av annan informationsinhämtning utan snarare på att annan informationsinhämtning inte kan ge tillgång till den efterfrågade informationen. De brottsbekämpande myndigheterna har även anfört att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i stället för till exempel spaning kan innebära en betydande besparing av resurser.

Som framgår i avsnitt 7.1.3 gör sig ett antal allmänna utgångspunkter gällande på ett mer generellt sätt beträffande den brottslighet som nu är i fråga. För det första är de personer som figurerar i den grovt kriminella miljön ofta säkerhetsmedvetna och anpassar sitt beteende för att undvika upptäckt. Kommunikationen sker sällan öppet och fysiska möten förläggs ofta till svårspanade miljöer. Att få tillräcklig information genom tips, källdrivning eller liknande är därför sällan möjligt. Nämda förhållanden är en bidragande orsak till den låga uppkläringen av allvarliga brott i den kriminella miljön

som har behandlats i avsnitt 7.1.2. Det är mot den bakgrunden som nyttan och effektiviteten måste bedömas.

Som redogjorts för utgör de olika tvångsmedlen var för sig ett effektivt sätt att inhämta information. Tvångsmedelskatalogen har över tid växt fram just i syfte att möta teknik- och samhällsutvecklingen och ge myndigheterna adekvata verktyg för att utreda brott. På samma sätt som när tidigare tvångsmedelsfrågor utretts finns det skäl att, mot den ovan beskrivna bakgrunden, låta de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning om nyttan och effektiviteten i att använda hemliga tvångsmedel väga tungt (jfr till exempel SOU 2017:89 s. 290). De brottsbekämpande myndigheterna har redogjort för konkreta exempel på när användningen av hemliga tvångsmedel har inneburit betydande nytta för att förhindra brott. Att sådana effekter kan påvisas beror på att den tvångsmedelsanvändning som sker enligt dagens regelverk kan generera information som kan användas för att förhindra brott, både beträffande den brottslighet som föranlett tillståndet och andra brott. De exempel som de brottsbekämpande myndigheterna redogjort för presenteras här i förkortad form och syftar i detta sammanhang inte till annat än att ge exempel på brottspreventiva effekter som kan uppnås genom tvångsmedelsanvändning.

- I material från en krypterad kommunikationstjänst som tillhandahållits av en utländsk samarbetspartner får myndigheterna del av kommunikation som visar att flera personer avser att tillsammans genomföra en skjutning. Både gärningsmännen och det tilltänkta offret är kända av polisen och polisen kan ingripa mot gärningsmännen när de beväpnade färdas tillsammans i en bil på väg mot det tilltänkta offrets adress. Den brottsplan som framgick av kommunikationen fullbordas därmed inte. Eftersom informationen från den utländska samarbetspartnern är försedd med användningsbegränsningar (se avsnitt 7.2.4) kan den inte användas i en förundersökning. Det har därför inte varit möjligt att inleda förundersökning och använda tvångsmedel för att bekräfta informationen eller för att få ytterligare upplysningar som kan bidra till att förhindra brottet.
- I material från en krypterad kommunikationstjänst får de brottsbekämpande myndigheterna del av kommunikation som visar att en person planerar att uppdra åt någon att tortera familjemed-

lemmar till en person som anstiftaren ansåg stå i skuld till honom. Syftet med tortyren var att utverka betalning. Mot bakgrund av vad som framkommit kunde de tilltänkta offren kontaktas av polisen och förflyttas till ”säkra” adresser.

Att information av motsvarande slag i relativt stor omfattning påträffats i material från de krypterade informationstjänsterna och som överskottsinformation i andra utredningar där tvångsmedelsanvändning har tillåtits på annan grund, talar starkt för att användningen av hemliga tvångsmedel kan bidra till att ge de brottsbekämpande myndigheterna värdefull information som leder till att allvarliga brott kan förhindras. Den användning av preventiva tvångsmedel som sker med stöd av inhämtningslagen talar för samma slutsats. Resultaten av sådan tvångsmedelsanvändning har redovisats närmare i avsnitt 4.7.

Som beskrivits i avsnitt 7.2.4 är det dessutom så att myndigheterna i förhållandevis många fall har en samlad underrättelsebild som ger goda förutsättningar för att rikta informationsinhämtningen mot rätt aktörer i de situationer då risken för allvarlig brottslighet är som störst. Som tidigare angetts bedömer exempelvis Polismyndigheten att 40 procent av de tvångsmedelsärenden avseende grov narkotika- och våldsbrottslighet som myndigheten hanterat under år 2022 hade kunnat initieras tidigare om preventiv tvångsmedelsanvändning, enligt de förutsättningar som utredningen föreslår, varit tillåten. Sammantaget ger underlaget betydande stöd för att preventiv tvångsmedelsanvändning skulle vara effektivt och kunna medföra betydande nytta.

## **8.3 Risker för enskildas personliga integritet**

### **8.3.1 Begreppet personlig integritet**

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt och uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten har varierat över tid. Personlig integritet diskuteras ofta utifrån ett rättighetsperspektiv och utifrån vad som utgör en kränkning av den. Enligt Integritetskommittén brukar rätten till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång. Personlig integritet handlar många gånger om möjligheten att kontrollera

spridning och användning av personlig information (*Hur står det till med den personliga integriteten?*, SOU 2016:41, s. 136). Som framgår i avsnitt 3.2 finns ett grundlagsstadgat skydd för den enskildes privatliv – den personliga integriteten.

Regeringen konstaterade i propositionen *Hemlig dataavläsning* (prop. 2019/20:64 s. 84) att det är svårt att ge en positiv bestämning av den personliga integriteten, dvs. att formulera en beskrivning som pekar ut alla de situationer i vilka individen har rätt att få sin integritet respekterad och skyddad. Regeringen ansåg det dock nödvändigt att veta vad som avses när begreppet används. Integritetskommittén uttryckte detta som att innebörden måste vara tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att avgöra vad som innebär en kränkning eller ett otillbörligt intrång (SOU 2016:41 s. 148). När det gäller hemliga tvångsmedel uttryckte Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel att den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet, var det relevanta för den analys som utredningen hade att göra. Den personliga integritetens kärnområden omfattades enligt den utredningen av information om den enskilde inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande. Utredningen konstaterade vidare att varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde, och varje nyttjande av sådan information, leder till ingrepp i den personliga integriteten samt att graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens – tvångsmedlets – utformning och tillämpning (SOU 2012:44 s. 480).

### 8.3.2 Utgångspunkter vid riskbedömningen

#### Preventiv tvångsmedelsanvändning innebär en ökad integritetsrisk

Vid användning av preventiva tvångsmedel samlas personlig information in i varierande omfattning och varje befogenhet för staten att i hemlighet bereda sig tillgång till den informationen leder till ingrepp i den personliga integriteten. Den person som tvångsmedlet riktar sig mot har inte någon möjlighet att ifrågasätta beslutet, eftersom åtgärderna genomförs i hemlighet. Det ska dock hållas i åtanke att frågan om att utöka tillämpningsområdet för preventiv tvångsmedelsanvändning är begränsad på så sätt att den endast om-

fattar reella tvångsmedel som i dag används i brottsutredande sammanhang. Det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändningen i sig innebär för den enskilde torde i regel inte vara att anse som större enbart av det skälet att syftet med tvångsmedelsanvändningen är preventivt, i stället för brottsutredande som i det straffprocessuella regelverket i övrigt (jfr Ds 2005:21 s. 168). Samtidigt saknas det på underrättelsestadiet en konkret brottsmisstanke och det finns därför en större risk för att tvångsmedlet i vissa fall används mot en person som senare visar sig inte vara delaktig i brott. Att tvångsmedelsanvändningen sker utanför förundersökning har tidigare framhållits som en ökad risk för den personliga integriteten (jfr prop. 2019/20:64 s. 87). Den risk för integritetsintrång som preventiva tvångsmedel för med sig måste därför alltid vägas särskilt noga mot behov och effektivitet samt balanseras med rättssäkerhetsgarantier, se avsnitt 8.4 och kapitel 10.

### Tvångsmedel innebär olika grader av integritetsintrång

Vid riskbedömningen bör det beaktas att vissa preventiva tvångsmedel anses mer integritetskränkande än andra. Typen av tvångsmedel, hur verkställigheten av tvångsmedlet utformas och den mängd och typ av information som tvångsmedlet ger påverkar graden av integritetsintrång. Exempelvis anses hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett medföra ett klart mindre integritetsintrång än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, eftersom det förstnämnda tvångsmedlet inte ger någon information om innehållet i samtal eller meddelanden (se till exempel *Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering*, prop. 2002/03:74, s. 23 f.). Hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har ansetts medföra integritetsintrång på typiskt sett likvärdiga nivåer (se till exempel *Hemlig kameraövervakning*, prop. 1995/96:85, s. 23). Däremot har hemlig rumsavlyssning ansetts generellt vara en mer ingripande åtgärd ur integritetssynpunkt än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, eftersom mängden kringinformation typiskt sett blir större. Regeringen har emellertid betonat att vilket tvångsmedel som är det mest kännbara från integritetssynpunkt måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Som exempel angavs att hemlig rumsavlyssning av ett möte på en restaurang kan från integritetssynpunkt vara en avsevärt lindrigare åtgärd än en avlyssning av en bostadstelefon som pågår under flera månader (*Hemlig rumsavlyssning*, prop. 2005/06:178, s. 43 f. och prop. 2013/14:237 s. 70). Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har ifrågasatt om det är självklart att integritetsintrånget är större vid hemlig rumsavlyssning än vid exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Utredningen motiverade detta med att hemliga tvångsmedel som rör elektronisk kommunikation kan leda till en omfattande kartläggning av en persons vardagsvanor, kontaktnät och resor samt att den brottsbekämpande myndigheten får del av innehållet i alla elektroniska meddelanden samt samtal oavsett var personen befinner sig, medan hemlig rumsavlyssning är begränsad till ljud på en avgränsad plats och tillståndet innehåller ofta särskilda villkor till skydd för integriteten (*Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61, s. 178 f.).

Frågan om även andra tvångsmedel ska få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet kommer vi att överväga i vårt slutbetänkande (dir. 2022:104), se bilaga 4.

## Dagens regler utgör utgångspunkten

I propositionen *Hemlig dataavläsning* ansåg regeringen att bedömningen om hemlig dataavläsning innebar ökade risker för den personliga integriteten, skulle göras med utgångspunkt i de gällande reglerna, dvs. utifrån en jämförelse med nuläget (prop. 2019/20:64 s. 85). Enligt vår uppfattning kan detta tillämpas på samma sätt när vi nu ska bedöma konsekvenserna för den personliga integriteten till följd av en utökad användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk.

Inledningsvis kan anföras att de avvägningar mellan en effektiv brottsbekämpning och de risker för den personliga integriteten som ligger till grund för befintliga tvångsmedel fortfarande är gällande. Vid en jämförelse med den nuvarande användningen av tvångsmedel kan konstateras att de senaste åren har ett stort antal lagstiftningsprojekt genomförts inom tvångsmedelsområdet och parallellt med

vårt uppdrag pågår flera sådana arbeten, se kapitel 5. Detta är en följd av att samhälls-, brotts- och teknikutvecklingen har medfört att behovet av nya tvångsmedel påtagligt har ökat, se kapitel 7. Lagstiftningsprojekten har lett till såväl nya tvångsmedel som utökade tillämpningsområden för befintliga tvångsmedel. Särskilt bör införandet av hemlig dataavläsning nämnas som innebär en möjlighet att ta del av krypterad information och därför ger tillgång till fler och mer fullständiga uppgifter, samt en utökning av möjligheten att kartlägga enskildas liv. Tvångsmedlet innebär samtidigt en ökning av riskerna för enskildas personliga integritet (prop. 2019/20:64, s. 83 ff.). Även om lagstiftningen om hemlig dataavläsning är tidsbegränsad och ska utvärderas efter fem år efter införandet, utgår vi från att den tvångsmedelsanvändning som finns i dag anses vara godtagbar ur integritets-synpunkt. Det bör dock betonas att avsikten med hemlig dataavläsning inte är att de brottsbekämpande myndigheterna alltid ska få tillgång till alla de typer av uppgifter som är möjliga att hämta in med hemlig dataavläsning på en och samma gång, utan åtgärderna bör differentieras i varje enskilt fall av bland annat integritetsskäl (se prop. 2019/20:64, s. 92 ff.). Enligt lagen om hemlig dataavläsning ska ett beslut om hemlig dataavläsning alltid innehålla en uppgift om vilken typ av uppgift som får inhämtas (18 §).

Sammanfattningsvis kan nuvarande tvångsmedel leda till betydande integritetsintrång. Vårt förslag innebär inte att nya tvångsmedel införs utan att tillämpningsområdet utökas för de befintliga preventiva tvångsmedlen. En effekt av utökningen är att antalet personer som blir föremål för åtgärder blir fler än de är i dag enligt reglerna om förundersökning och nuvarande reglering i preventivlagen. Konsekvenserna för den personliga integriteten till följd av detta kommer att behandlas i det följande.

### 8.3.3 Utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär risker för den personliga integriteten

**Vår bedömning:** Införande av regler om utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar.

## Skälen för vår bedömning

Utökade möjligheter att använda de befintliga preventiva tvångsmedlen för att förhindra allvarlig brottslighet medför inte några nya risker för den personliga integriteten eftersom det inte är fråga om något nytt tvångsmedel. Däremot kommer som sagts fler personer att utsättas för preventiva tvångsmedel med ett utökat tillämpningsområde. Merparten av dessa personer kan förväntas vara individer som förekommer som misstänkta för allvarliga brott och i samband med förundersökningar är föremål för hemliga tvångsmedel. För en del av dessa kan en utökning av möjligheten att använda hemliga tvångsmedel innebära att de till exempel blir utsatta för ett hemligt tvångsmedel i ett tidigare skede av en brottsplanering än vad som annars skulle ha skett. För andra i denna grupp kan det innebära att de blir föremål för hemliga tvångsmedel en tid utan att detta leder till någon efterföljande brottsutredning eller lagföring. Det är en följd av att det vid preventiv tvångsmedelsanvändning saknas en konkret brottsmisstanke. Även om det ställs krav på konkretion i det underlag som läggs till grund för den preventiva tvångsmedelsanvändningen kan det på samma sätt som vid tvångsmedelsanvändning i brottsutredande syfte senare visa sig att det saknats fog för misstankarna. Sammantaget torde utgångspunkten vara att tvångsmedelsanvändning i ett tidigt skede, när en brottsmisstanke ännu inte konkretiserats, innebär en viss ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet, även om konkretionskrav uppställs avseende det underlag som läggs till grund för åtgärderna.

Fler tvångsmedelsbeslut leder även till att fler utomstående, som inte misstänks vara delaktiga i brottslig verksamhet, kan utsättas för integritetsintrång genom att de exempelvis kommunicerar med den som är föremål för hemlig avlyssning. Informationsinhämtningen, oavsett om den i slutändan visar sig vara effektiv eller inte, medför att viss inhämtad information kommer att vara sådan som inte har betydelse för att förhindra allvarliga brott. Detta är oundvikligt, men innebär självfallet ett integritetsintrång.

När det i övrigt gäller integritetsintrång från de olika tvångsmedlen kan det förväntas vara detsamma som det som i dag sker när tvångsmedel används under förundersökning eller enligt preventivlagen vid misstanke om brottslig verksamhet inom Säkerhetshetspolisens område, vilket har accepterats av lagstiftaren. En utvidgning av pre-



ventivlagen till möjligheten att använda tvångsmedel även vid andra allvarliga brott innebär sammanfattningsvis att det sannolikt blir något fler personer som blir föremål för tvångsmedel, att något fler utomstående utsätts för integritetsintrång samt att mer information, som för individen kan vara av känslig art, kommer till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Dessa förhållanden medför att riskerna för enskildas personliga integritet kommer att öka jämfört med den användning av preventiva tvångsmedel som är tillgänglig i dag.

I sammanhanget bör framhållas att en utökad möjlighet att använda preventiva tvångsmedel enligt uppgift från de brottsbekämpande myndigheterna skulle leda till att andra metoder för att inhämta information, såsom dold fysisk övervakning (spaning), skulle kunna minska. Innebörden av detta blir följaktligen att en form av integritetsintrång ersätts med en annan. Det är som vi anført i avsnitt 7.4.1 vanskligt att jämföra graden av integritetsintrång för de olika åtgärderna, men vi kan i vart fall konstatera att den som utsätts för fysisk övervakning inte skyddas av sådana rättssäkerhetsgarantier som finns för preventiva tvångsmedel, såsom förhandskontroll av domstol, offentligt ombud och regler om hur det insamlade materialet får användas. I vissa fall kan man därför hävda att utökningen av preventiva tvångsmedel inte skulle öka det sammantagna integritetsintrånget nämnvärt, jfr SOU 2012:44 s. 522.

Sammanfattningsvis anser vi att införande av regler om utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar. För att minimera riskerna är det därför av stor vikt att regleringen utformas på ett sådant sätt att missbruk omöjliggörs och gränsförskjutningar inte förekommer.

## **8.4 Avvägningar om proportionalitet**

### **8.4.1 Utgångspunkter vid proportionalitetsbedömningen**

Preventiva tvångsmedel innebär i det enskilda fallet en inskränkning av de rättigheter och det skydd som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. De skäl som föreligger för att begränsa dessa rättigheter är hänförliga till intresset av att förebygga och förhindra brott. Detta är sådana intressen som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna, se 2 kap. 21 § RF, artikel 8.2 Europakonventionen och artikel 52.1

EU:s rättighetsstadga. Den borte gränsen för i vilken grad skyddet för den personliga integriteten i Sverige får inskränkas framgår av 2 kap. 21 § RF. Där anges bland annat att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

En förutsättning för att utöka möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel är att det utvidgade tillämpningsområdet är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Det ska föreligga ett konkret och påtagligt behov av tvångsmedelsanvändningen som innebär en ökad effektivitet i brottsbekämpningen samt att nyttan av ett sådant tvångsmedel väger tyngre än integritetsintresset för de som kan bli föremål för tvångsmedlet. Vid bedömningen ska det beaktas att vissa preventiva tvångsmedel anses mer integritetskränkande än andra, se avsnitt 8.3.2. Inte bara intrång i den enskildas rättssfär ska beaktas i avvägningen, utan även det motstående intresset av en effektiv brottsbekämpning och skydd av medborgarna som tillhör samhällets mest grundläggande funktioner. De rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom Europakonventionen omfattar även en skyldighet för staten att genom lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskilde mot ingrepp från andra. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kravet på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att det finns en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning. Intresset av att skydda den enskildes kommunikation från intrång från staten måste ibland ge vika för brottsbekämpande ändamål, se avsnitt 3.2.2.

Proportionalitetsbedömningen bör även göras i förhållande till informationssäkerheten som är ett viktigt samhällsintresse. Vikten av en fungerande informationssäkerhet för samhället och dess medborgare måste vägas mot vikten av en effektiv brottsbekämpning. I sammanhanget kan noteras att risker för informationssäkerheten kan, men behöver inte, påverka frågor om risker för den personliga integriteten. Ett exempel när frågan kan aktualiseras är vid verkställigheten av hemlig dataavläsning (jfr prop. 2019/20:64 s. 90 ff.).

Ett grundläggande krav för att preventiva tvångsmedel ska få användas enligt dagens regelverk är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brott. Det uttrycket inrymmer ett kvalitetskrav

när det gäller de upplysningar som åtgärden kan ge. Dessutom får de uppgifter man får del av i princip inte vara åtkomliga med andra mindre ingripande metoder.

#### 8.4.2 Det är proportionerligt att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel

**Vår bedömning:** Det är proportionerligt att införa regler om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel under förutsättning att tillämpningsområdet avgränsas utifrån avvägningar om behov, effektivitet och integritet samt att lagstiftningen omgärdas av kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som kan balansera den ökade risken för intrång i den personliga integriteten.

#### Skälen för vår bedömning

I avsnitt 7.4.2 och 8.2.4 har vi konstaterat att det finns ett påtagligt behov av att utöka möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra den allra allvarligaste brottsligheten inom kriminella nätverk och att en sådan utvidgning skulle innebära en mer effektiv bekämpning av dessa brott. I avsnitt 8.3.3 har vi kommit fram till att riskerna för enskildas personliga integritet skulle öka vid en sådan utvidgning. För att införa bestämmelser om utökade preventiva tvångsmedel måste dessa vara proportionerliga på så sätt att behovet och effektiviteten väger tyngre än integritetsintresset.

I denna avvägning bör det inledningsvis understrykas att det inte är fråga om att införa något nytt tvångsmedel, utan om att utvidga användningen på underrättelsestadiet av befintliga preventiva tvångsmedel. Gränsen för vilken tvångsmedelsanvändning som lagstiftaren har tillåtit har på senare tid förskjutits för att möjliggöra effektiva verktyg i kampen mot den allvarliga brottsligheten. Den senaste tiden har flertalet bestämmelser om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel antagits av lagstiftaren. Därtill har regeringen tillsatt utredningar med uppdrag att överväga dels en rad olika åtgärder för att hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning under förundersökningen för att bekämpa allvarlig brottslighet, dels hur brottsbekämpande myndigheters tillgång till information ska

förbättras, se kapitel 5. Detta skifte i förhållande till hur lagstiftaren tidigare har sett på förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel beror på att brottsligheten har ändrat karaktär och att det dödliga våldet har ökat på ett sätt som är ett hot mot såväl enskilda som samhället i stort. Denna utveckling kräver att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg för att kunna utföra sitt uppdrag, särskilt mot bakgrund av Europakonventionens krav att medlemsstaterna måste ha en fungerande och effektiv brottsbekämpning.

Mot bakgrund av denna utveckling väger intresset av att förbättra förutsättningarna för att förhindra allvarliga brott tyngre än intresset av skydd för intrång i den personliga integriteten. Vi anser att de positiva effekter som en utvidgning av preventiva tvångsmedel medför i form av att förhindra skjutningar och andra allvarliga brott som begås av kriminella nätverk klart överväger de negativa effekter som förslaget medför i form av integritetskränkningar mot den som blir föremål för åtgärden. Det saknas mindre ingripande alternativ till åtgärderna för att få samma effekt och nytta i kampen mot den allvarliga kriminaliteten.

För att förslaget ska vara proportionerligt krävs nödvändiga åtgärder för att säkerställa informationssäkerheten. Detta gäller särskilt vid verkställigheten av hemlig dataavläsning. När hemlig dataavläsning tillkom som ett nytt tvångsmedel infördes ett aktsamhetskrav som bland annat innebär att vid verkställigheten får någon olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt, att informationssäkerheten i andra avläsningsbara system inte får åsidosättas, försämrats eller skadas till följd av verkställigheten samt att den verkställande myndigheten åläggs att vidta åtgärder när verkställigheten avslutas för att informationssäkerheten i det avläsningsbara informationssystemet ska hålla minst samma nivå som vid verkställighetens början (se 25 § lagen om hemlig dataavläsning samt prop. 2019/20:64 s. 163 ff.). Eftersom det är fråga om huruvida tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning ska utvidgas, så anser vi att de åtgärder som i dag finns för att tillgodose kravet på informationssäkerhet är tillräckliga. Det krävs därmed inte några ytterligare regler om informationssäkerhet för att en utvidgning av preventiva tvångsmedel ska vara proportionerlig.

Sammantaget menar vi att det är proportionerligt att införa en utvidgning av tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel. Det bör dock betonas att det är av stor vikt att regleringen förses med tydliga ramar och begränsningar för när en åtgärd får vidtas. Lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att missbruk omöjliggörs och att s.k. tillämpningsglidningar, dvs. att bestämmelserna i takt med snabb teknisk utveckling får ett mer omfattande tillämpningsområde än avsett, inte förekommer. Höga krav måste därför ställas på utformningen vad gäller omfattningen av tillämpningsområdet, kvalifikationskrav, beslutsordning och rättssäkerhetsgarantier för att motverka detta men även för att regelverket ska vara förenligt med grundläggande fri- och rättigheter. Utformningen av en utökad reglering av preventiva tvångsmedel återkommer vi till i kapitel 9. I samband med detta kommer ytterligare proportionalitetsavvägningar att göras. Till frågan om garantier och mekanismer för att förstärka rättssäkerheten, och på det sättet balansera den ökade risken för enskildas personliga integritet, återkommer vi i kapitel 10.



## 9 Ett utökat tillämpningsområde

### 9.1 Inledning

Vi har i kapitel 7 och 8 kommit fram till att det finns behov av att använda tvångsmedel utanför förundersökning i syfte att förhindra allvarliga brott, att sådana åtgärder är effektiva och att de är proportionerliga under förutsättning att tillämpningsområdet avgränsas utifrån avvägningar om behov, effektivitet och integritet samt att lagstiftningen innehåller kvalifikationskrav som säkerställer högt ställda krav på rättssäkerhet. Frågeställningen i detta kapitel är i vilken utsträckning de tvångsmedel som i dag får användas enligt preventivlagen ska få användas i fler fall och hur ett sådant utökat tillämpningsområde ska utformas. Frågan om ytterligare tvångsmedel, exempelvis rumsavlyssning, bör få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet kommer vi att överväga i utredningens slutbetänkande (dir. 2022:104), se bilaga 4.

Som angetts tidigare avser vi med begreppet *preventiva tvångsmedel* all tvångsmedelsanvändning som sker utan att en förundersökning har inletts. Som kapitelrubriken anger är det fråga om en utökning av det i dag befintliga system som reglerar preventiv tvångsmedelsanvändning. Lagstiftaren har tidigare bedömt att det finns situationer när tvångsmedel bör få användas utanför en förundersökning och vilka kvalifikationskrav samt rättssäkerhetsgarantier som ska finnas i en sådan reglering. Denna reglering återfinns i preventivlagen. Denna lag har även utvärderats vid flera tillfällen, senast med en särskild inriktning på rättssäkerhetsgarantier (*Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61). I vårt uppdrag ligger att bedöma hur ett utökat tillämpningsområde ska utformas med utgångspunkt i de behov och förväntad nytta som beskrivits i de tidigare kapitlen och med beaktande av frågor om

integritet samt proportionalitet. En särskild fråga är om ett sådant utökat tillämpningsområde bör tillskapas genom ändringar i det befintliga regelverket eller om det krävs ett nytt regelverk vid sidan om detta. Vi har valt att redovisa bedömningarna med utgångspunkt i den befintliga lagstiftningen. Frågan i detta kapitel är därmed förhållandevis begränsad. Några andra frågeställningar på tvångsmedelsområdet än utökningen av tillämpningsområdet för den preventiva användningen av hemliga tvångsmedel omfattas inte av utredningens uppdrag.

Frågan om placeringen och den närmare utformningen av de regler som föreslås behandlas i kapitel 11.

### **9.1.1 Preventivlagens kvalifikationskrav är en naturlig utgångspunkt**

Den befintliga regleringen av preventiv tvångsmedelsanvändning har behandlats i kapitel 4. Av redogörelsen framgår sammanfattningsvis att den mer ingripande tvångsmedelsanvändningen utanför förundersökning huvudsakligen är förbehållen Säkerhetspolisens verksamhetsområde och regleras i preventivlagen. Säkerhetspolisen har under utredningen anfört att kvalifikationskraven i preventivlagen fungerar på ett tillfredsställande sätt i den praktiska tillämpningen. Övriga brottsbekämpande myndigheter har påtalat ett behov av att kunna använda sig av samma verktyg som Säkerhetspolisen, såvitt avser viss särskilt allvarlig brottslighet.

Det finns ett regelverk med noga utformade kvalifikationskrav för preventiv tvångsmedelsanvändning i preventivlagen. Kvalifikationskraven har vid flera tillfällen utvärderats och i något fall förändrats. De har därtill tillämpats i praktiken under ett flertal år med goda erfarenheter från inblandade aktörer. Kvalifikationskraven i preventivlagen har i relativ närtid utretts i det särskilda syftet att bedöma om tillämpningsområdet är avgränsat på ett sätt som uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Den utredningen gjorde bedömningen att dessa krav huvudsakligen tillgodosågs, men lämnade några förslag på ändringar i lagstiftningen som vi återkommer till i kapitel 10 (SOU 2018:61 s. 130 f.). I förhållande till utredningens grundläggande frågeställning, i vilka ytterligare situationer utanför en förundersökning det bör kunna meddelas tillstånd att använda tvångsmedel, framstår därför den befintliga regleringen



i preventivlagen som en naturlig utgångspunkt beträffande kvalifikationskraven. De generella kvalifikationskraven i preventivlagen, som inte syftar till att avgränsa tillämpningsområdet till Säkerhetspolisens verksamhetsområde eller viss utpekad brottslighet, torde som utgångspunkt uppfylla de högt ställda krav på precision, förutsägbarhet och rättssäkerhet som följer med preventiv tvångsmedelsanvändning. Frågan är om ett utökat tillämpningsområde gör att dessa krav måste bedömas annorlunda i någon del. Om bedömningen utmynnar i att preventivlagens grundläggande kvalifikationskrav av någon anledning lämpar sig mindre väl för användning inom ett utökat tillämpningsområde måste andra krav övervägas.

## **9.2 Tvångsmedel som ska få användas inom det utökade tillämpningsområdet**

### **9.2.1 Inledning**

Enligt den befintliga regleringen i preventivlagen kan tillstånd ges för att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och åtgärder motsvarande s.k. postkontroll (1 och 4 §§ preventivlagen). Detta kompletteras av bestämmelser i den tillfälliga lagen om hemlig dataavläsning, som anger att även hemlig dataavläsning, med undantag för sådan avläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter, får användas under förutsättningar motsvarande de som angetts i preventivlagen (7 § lagen om hemlig dataavläsning).

Enligt Säkerhetspolisen är användningen av tvångsmedel enligt preventivlagen till stor nytta i arbetet för att förhindra brott. En inledande frågeställning har därför varit om även andra myndigheter, i syfte att förhindra annan särskilt allvarlig brottslighet, ska få tillgång till verktygen i preventivlagen.

### 9.2.2 Tvångsmedlen i preventivlagen ska få användas inom det utökade tillämpningsområdet

**Vårt förslag:** De tvångsmedel som får användas enligt preventivlagen i dag ska få användas även inom det utökade tillämpningsområdet.

#### Skälen för vårt förslag

Som påtalats i kapitel 8 används ofta flera metoder för att inhämta information i ett enskilt ärende. Det beror på att metoderna ger tillgång till olika slag av information. De pusselbitar av information som tvångsmedelsanvändningen genererar kan därefter tillsammans med annan information läggas samman till en samlad underrättelsebild. I samband med att frågan om vilka tvångsmedel som ska få användas utanför förundersökning har behandlats tidigare har sambandet mellan tvångsmedlen beskrivits på följande sätt av åklagare inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, SOU 2012:44, s. 585).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (då benämnt hemlig teleövervakning) är nödvändigt för att få fram kontaktnät, telefonidentitet och positionsuppgifter. Hemlig teleavlyssning behövs för att om möjligt få reda på vad ”den misstänkte” planerar, vilka åtgärder han vidtagit och vilka han träffar, samt även mer triviala men för utredningen nyttiga uppgifter som ”den misstänktes” omgivning och levnadsvanor i övrigt. Hemlig kameraövervakning ger information om när ”den misstänkte” lämnar eller kommer till en viss plats, ensam eller i sällskap samt vilka som besöker honom. Postkontroll används fortfarande, till exempel i den situationen att det vid hemlig avlyssning kommit fram att ”den misstänkte” ska skicka eller få en försändelse som har betydelse för utredningen.

Bilden av detta slags samspel mellan tvångsmedlen har bekräftats av de brottsbekämpande myndigheterna under utredningen. Till detta ska läggas hemlig dataavläsning som uppgetts utgöra ett betydelsefullt komplement till övriga tvångsmedel. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation behövs fortfarande för att kartlägga kontaktnät och identifiera de enheter som är av intresse för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning. Både hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning kan användas för

att ta del av innehåll i samtal och meddelanden, beroende på de tekniska förutsättningarna i det enskilda fallet. Mycket av den kommunikation som i dag sker är krypterad men hemlig dataavläsning kan ge tillgång till samtal, meddelanden och annan information som inte är åtkomlig med andra tvångsmedel. Med hänsyn till bland annat svårigheter på det tekniska verkställighetsplanet har införandet av hemlig dataavläsning inte medfört att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation spelat ut sin roll. Hemlig dataavläsning kan ge tillgång till mer precis lokalisering information än hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och därtill flertalet andra uppgifter som inte kan inhämtas med övriga tvångsmedel. Det samspel mellan tvångsmedlen som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden finns således fortfarande.

Sammantaget kan det sägas att ingenting har framkommit under utredningen som talar för att behovet av att kunna använda flera tvångsmedel utanför förundersökning har minskat sedan frågan senast bedömdes. Inte heller har det framkommit något som talar för att övriga brottsbekämpande myndigheter har behov som skiljer sig från Säkerhetspolisens i den mån de nu tillgodoses av preventivlagens reglering. Mot bakgrund av detta och de särskilda överväganden som gjorts i frågorna om behov, effektivitet och nytta i kapitel 7 och 8, bedömer utredningen att det finns ett påtagligt behov av att använda de tvångsmedel som i dag kan användas enligt preventivlagen även inom det utökade tillämpningsområde som vi föreslår. Det finns inget som talar för att åtgärderna skulle vara mindre effektiva inom det utökade tillämpningsområdet. De överväganden som tidigare gjorts beträffande effektiviteten av de enskilda tvångsmedlen inom preventivlagens tillämpningsområde gör sig därmed gällande även på detta område. Åtgärderna kan således förväntas vara effektiva.

## 9.3 Kvalifikationskrav inom det utökade tillämpningsområdet

### 9.3.1 Brottslig verksamhet

<p><b>Vårt förslag:</b> Det utökade tillämpningsområdet ska avgränsas till särskilt allvarlig <i>brottslig verksamhet</i> av visst slag.</p>
--

## Skälen för vårt förslag

Både inhämtningslagens och preventivlagens respektive tillämpningsområden avgränsas till *brottslig verksamhet* som innefattar brott av visst slag. Som vi redogjort för i avsnitt 7.2.2 utgör distinktionen mellan brott och brottslig verksamhet en grundläggande skiljelinje mellan underrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten. Som en följd av utredningens inriktning på tvångsmedelsanvändning utanför förundersökningen och vårt tidigare ställningstagande att en fast gräns så långt som det är möjligt bör hållas mot förundersökningsverksamheten bör de situationer då det förekommer misstankar om att ett visst konkret brott har begåtts undantas från de preventiva tvångsmedlens tillämpningsområde. Alternativet till detta skulle vara att tillämpningsområdet i stället utformades med en konkret brottsmisstanke som utgångspunkt men ett lägre beviskrav än det som gäller för att inleda förundersökning. Som påtalats tidigare är beviskravet för att inleda förundersökning förhållandevis lågt ställt, se avsnitt 7.2.3. Det praktiska tillämpningsområdet för en sådan reglering skulle därför riskera att bli ytterst begränsat. Dessutom framstår det som olämpligt att i det preventiva skedet koppla olika krav till begreppet ”brott”. Begreppet för tankarna till en redan begången konkret gärning av det slag som innebär att förundersökning ska inledas (jfr SOU 2012:44 s. 608). Redan av dessa skäl bör ett sådant alternativ uteslutas.

Begreppet brottslig verksamhet, såsom det används i underrättelseverksamheten, har beskrivits närmare i avsnitt 7.2.3. Även om det inte är fråga om ett konkret brott bör det under alla förhållanden vara fråga om en verksamhet av viss konkretion (jfr *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85, s. 133 och s. 362 f.). Redan genom att den brottsliga verksamheten ska vara av visst slag följer ett krav på konkretion. Eftersom bedömningen under inga förhållanden får grundas på spekulation måste de brottsbekämpande myndigheterna ha ett visst objektivet informationsunderlag till stöd för ett sådant påstående.

De slags brottsliga aktiviteter inom den s.k. gängmiljön som utredningen beskrivit i avsnitt 7.1.2 låter sig väl inordnas under begreppet brottslig verksamhet såsom det tillämpas i den reglering som finns i preventivlagen. Med dessa utgångspunkter framstår den ordning som följer av dagens reglering som lämplig. De preventiva

tvångsmedlen ska därför, under de närmare förutsättningar som beskrivs nedan, få användas vid *brottslig verksamhet* av visst slag. Vi återkommer till vilken brottslig verksamhet som ska kunna läggas till grund för att använda tvångsmedel i avsnitt 9.7.

### 9.3.2 Tvångsmedelsanvändningen ska vara av synnerlig vikt för ändamålet med åtgärden

**Vårt förslag:** Tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet ska endast komma i fråga när detta är av synnerlig vikt för ändamålet med åtgärden.

#### Skälen för vårt förslag

Tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen förutsätter att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten (5 §). Vi återkommer till ändamålet med tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet i avsnitt 9.4. Som redogjorts för i avsnitt 4.1.2 innefattar kravet på synnerlig vikt både ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som tvångsmedelsanvändningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig. Situationen ska göra tvångsmedelsanvändningen nödvändig, uppgifterna ska inte kunna inhämtas med andra medel, och det ska finnas skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 87 f. och *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 94 f.). Kravet innebär inte att den vidtagna åtgärden ensam måste kunna medföra att ett brott förhindras. Som framhållits i avsnitt 8.2.3 är flera olika nyttoeffekter av preventiv tvångsmedelsanvändning tänkbara som alla kan vara av synnerlig vikt för att förhindra brott. En samlad prövning av omständigheterna krävs för att bedöma om kravet är uppfyllt. Slutsatsen att åtgärden är av synnerlig vikt kan svårligen nås utan att de brottsbekämpande myndigheterna har en välgrundad uppfattning om vad som ska eftersökas genom tvångsmedelsanvändningen, varför informationen inte går att inhämta på

annat sätt och därtill vilken effekt en framgångsrik tvångsmedelsanvändning skulle få.

Ett uttryckligt krav på att åtgärden är av viss vikt för ändamålet med åtgärden bör naturligtvis finnas även beträffande det utökade tillämpningsområdet. Med hänsyn till att det är fråga om användning av ingripande tvångsmedel på det preventiva stadiet bör kravet ställas högt. Ett krav på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för ändamålet förefaller därför vara väl avvägt. Något skäl för att kravet för att använda tvångsmedel utanför Säkerhetspolisens område skulle ställas lägre är dessutom svårt att finna.

### 9.3.3 Påtaglig risk för viss brottslig verksamhet

**Vårt förslag:** Det ska ställas ett krav på påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag inom det utökade tillämpningsområdet.

#### Skälen för vårt förslag

##### *Personknytning genom risk- eller misstankesrevisit*

Redan genom avgränsningen till att det ska vara fråga om viss brottslig verksamhet av särskilt allvarligt slag och situationer då det är av synnerlig vikt att tvångsmedel får användas begränsas tillämpningsområdet på ett påtagligt sätt. Det finns skäl att kort stanna upp vid dessa avgränsningar och påminna om utgångsläget. Även med beaktande av de kriminella nätverkens utbredning och ökningen av vålds- och narkotikabrottslighet i samhället riktar sig de brottsbekämpande myndigheternas intresse i fråga om sådan brottslighet mot en förhållandevis liten grupp. Det finns inte konkret underlag för att uppfylla ens de ovan beskrivna kvalifikationskraven för denna grupp som helhet. Av kraven på viss konkretion följer att tillämpningen förbehålls situationer då det finns objektiva omständigheter som stödjer att det finns en brottslig verksamhet av visst slag. I regel kan en brottsmisstanke i någon form formuleras när konkreta uppgifter om brottslig verksamhet kommer till myndigheternas kännedom och förundersökning kan då inledas. Det är dessutom endast beträffande en relativt liten andel av de allvarliga brotten där någon egentlig effekt av preventiv tvångsmedelsanvändning kan påräknas. Något för-

enklat kan det sägas vara fråga om brott som föregås av planering eller förberedelse, utan att en förundersökning om något kriminaliserat förstadium till brott kan inledas, men där det ändå finns förutsättningar för att med tvångsmedel inhämta information som kan bidra till brottsbekämpningen på ett betydelsefullt sätt. Av det sagda kan slutsatsen dras att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha förhållandevis mycket information om både aktörerna och situationen för att tillmötesgå de redan uppställda kraven på ett sådant sätt att tvångsmedelsanvändning kan komma i fråga.

I samband med att preventivlagen infördes avfärdades tankar på att begränsa lagens tillämpningsområde genom att peka ut någon slags kriminella organisationer eller sammanslutningar, bland annat eftersom det bedömdes vara för svårt att definiera dessa på ett rättssäkert sätt. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 9.5. I lagen föreskrevs därför i stället ett misstankesrekvisit, att det skulle finnas *särskild anledning att anta* att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet. I samband med att lagstiftningen utvärderades och gjordes permanent ersattes misstankesrekvisitet med ett riskrekvisit innebärande att det med hänsyn till omständigheterna ska finnas en *påtaglig risk* för att person kommer att utöva brottslig verksamhet (prop. 2013/14:237 s. 104 ff.). Den närmare innebörden av rekvisitet behöver undersökas dels för att bedöma om avgränsningen är förenlig med de behov som utredningen har att tillgodose. Eftersom det är fråga om befintlig lagstiftning kan inte begreppet påtaglig risk tillskrivas ny betydelse. Fråga är snarare om att utreda den betydelse begreppet har fått genom lagstiftning och rättstillämpning för att därefter bedöma om begreppet lämpar sig även för det nu aktuella ändamålet.

### *Införandet av ett riskrekvisit i preventivlagen*

Införandet av riskrekvisitet i preventivlagen skedde när lagen hade tillämpats under ett antal år, men med ett misstankesrekvisit som kommit att kritiseras (se SOU 2012:44 s. 610 ff. och prop. 2013/14:237 s. 102 ff.). Det framhölls då att fare- eller riskrekvisit ofta förekommer i annan lagstiftning när framåtblickande bedömningar ska göras. Som exempel angavs bland annat reglerna om häktning och vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av

unga (LVU). Valet av uttryck för nivån av risk, vilka krav på konkretion som borde ställas på risken samt hur denna skulle relateras till den brottsliga verksamheten och till den person som beslutet meddelas mot lyftes fram som särskilt viktiga aspekter.

Att en riskbedömning vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan ska vara grundad på faktiska omständigheter angavs som en självklar utgångspunkt. Som exempel på sådana faktiska omständigheter angavs uttalanden, hotelser, eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslighet av visst slag och med en viss typ av skada som följd kommer att utövas. Någon beskrivning av en viss gärning som ännu inte ägt rum ansågs dock inte kunna avkrävas de brottsbekämpande myndigheterna utan att konkretionskravet fördes för långt. Den kartläggning som gjordes vid utvärderingen av den tillfälliga preventivlagen visade att det i tillståndsärendena ofta kunde påvisas flera inträffade omständigheter som starkt talade för en risk för ett brott av ett visst slag under en viss tidsperiod, samtidigt som det inte gick att konkretisera hur denna risk skulle förverkligas, till exempel vilket närmare tillvägagångssätt som skulle användas vid ett terrordåd, vilket mål dådet skulle avse eller vilka brott som skulle begås inom underrättelseverksamhet av visst slag.

När risknivån skulle fastställas gjordes en jämförelse med det begrepp som kom att väljas med bland annat LVU-regleringen, där samma begrepp förekom sedan tidigare. Det påtalades att regeringen i samband med att begreppet infördes i LVU ansåg att risknivån preciserades och att det klargjordes att det för ett ingripande med stöd av lagen krävdes att det inte var fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk, utan om en klar och konkret risk för skada. Uttrycket påtaglig risk i LVU innebar att det inte fick vara fråga om något subjektivt antagande om att ett barn löpte risk att skadas och att inte heller ovidkommande omständigheter som allmänna samhällsvärderingar fick läggas till grund för ett omhändertagande. I stället krävdes konkreta omständigheter som talade för att en sådan risk förelåg, vilket senare utvecklades i praxis varvid det klargjordes att utgångspunkten vid den bedömning som ska göras måste vara barnets aktuella situation eller en klart förutsebar utveckling av denna (RÅ 2009 ref. 64). Samma krav på nivå och konkretion av risken ansågs principiellt rimliga även för preventiv tvångsmedelsanvändning.



Mot den ovan beskrivna bakgrunden avgränsades därför tillämpningsområdet genom ett krav på att en påtaglig risk för brottslig verksamhet ska föreligga för att tvångsmedelsanvändning ska kunna komma i fråga enligt preventivlagen. Bedömningen av en sådan risk får inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter. Det krävs inte att risken avser en viss konkretiserad gärning (prop. 2013/14:237 s. 106 f.).

Kraven på utredningen om de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningen har berörts i kapitel 4. Som Högsta domstolen anmärkt ligger det i sakens natur att en fullständig utredning inte kan läggas fram och att exempelvis en uppgiftslämnarens identitet sällan kan avslöjas. För påstådda omständigheter av betydelse för prövningen bör det dock lämnas de uppgifter som rimligen kan läggas fram för att tillförlitligheten ska kunna bedömas, till exempel genom en beskrivning av en informatörs allmänna och dokumenterade trovärdighet (NJA 2009 s. 917). Det kan konstateras att de brottsbekämpande myndigheterna numera regelmässigt arbetar med att värdera och klassificera underrättelseuppgifter enligt standardiserade metoder och modeller. Samma arbetssätt används inom det internationella samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter (se exempelvis *Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493).

I en författningskommentar till betänkandet SOU 2012:44 gavs ett antal exempel på situationer där rekvisiten för preventiv tvångsmedelsanvändning ”ofta skulle kunna vara uppfyllda”. Exempelen innefattar även de situationer då en påtaglig risk föreligger på gruppnivå och det kan befaras att en person ska främja den brottsliga verksamheten (1 § andra stycket preventivlagen). Vi återkommer särskilt till dessa frågor i avsnitt 9.6.

#### Exempel 1

Till Säkerhetspolisen inkommer uppgifter från en utländsk samarbetande säkerhetstjänst att en till Sverige nyligen inrest person kommit från ett område där många militanta islamister samlats och att han där förvärvat kunskap om bland annat hur man tillverkar olika typer av IED (Improvised Explosive Device). Enligt informationen har personen i sitt hemland, före avresan till området, gett uttryck för en vilja att straffa västvärlden genom att begå våldsgärningar.

Informationen bedöms som trovärdig eftersom den kommer från en säkerhetstjänst som Säkerhetspolisen samarbetat med i många år och som oftast lämnat väl underbyggda uppgifter. Säkerhetspolisen bedömer vidare att det kan befaras att den uttryckta viljan att begå våldshandlingar förstärkts genom vistelsen i det aktuella området.

Det finns emellertid inga uppgifter om mål för en befarad brottslig gärning eller på vilket sätt denna ska utföras. Det är inte heller känt om personen verkligen fått ett uppdrag som ska utföras i Sverige. Med hänsyn till de uppgifter som lämnats bedöms det dock finnas en påtaglig risk att personen kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar terroristbrott.

### Exempel 2

Uppgifter finns om att personer i en viss gruppering, som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet i Sverige, ger uttryck för att de har ”tröttnat på att bli trakasserade” av myndigheter som polis, åklagare, domstolar, Skatteverket, Kronofogden m.fl., och att de planerar för att slå tillbaka genom allvarlig brottslighet mot en eller flera personer. En källa som Säkerhetspolisen har i miljön beskriver sig ha iakttagit hur särskilt två medlemmar är pådrivande. Grupperingens ledare har ännu inte, såvitt källan vet, gett något uppdrag, men källans uppfattning är att inget kan ske utan ledarens godkännande. Källan får inte delta i någon planering och vet således inte mot vem, när eller hur man tänker gå tillväga. Källan vet inte heller vilken sorts brottslighet som planeras, bara att det ska röra sig om något som ”verkligt ska kännas”.

Uppgifterna bedöms av Säkerhetspolisen som trovärdiga eftersom det är fråga om förstahandsinformation och källan i de flesta fall varit tillförlitlig.

Trots osäkerheten om vilken sorts brottslighet som befaras gör åklagaren bedömningen att påtaglig risk föreligger för att brott enligt preventivlagens 1 § andra stycket 7 kommer att begås. Vid bedömningen har särskild vikt fästs vid att vissa personer ur den aktuella grupperingen tidigare varit häktade för brott som nämns i den punkten. Ansökan om hemliga tvångsmedel görs mot de två som är drivande samt mot ledaren. Den sistnämnde befaras mot bakgrund av vad som är känt om dennes ställning inom grupperingen främja de andras brottsliga verksamhet.

### Exempel 3

En av utländsk samarbetande säkerhetstjänst utpekad underrättelseofficer, som också är identifierad som operativt verksam, är på väg till Sverige med okända avsikter. Resan till Sverige har betalats kontant och inkluderar omotiverade mellanlandningar vilket ger ett intryck av att resevägen försöker dölja sina förehavanden.

Informationen bedöms som trovärdig eftersom den kommer från en säkerhetstjänst som Säkerhetspolisen samarbetat med i många år och som brukar lämna uppgifter som är riktiga och värdefulla.

Genom den information som lämnats görs bedömningen att det finns en påtaglig risk för att personen reser till Sverige för att begå brott enligt 1 § andra stycket 4 i preventivlagen.

#### Exempel 4

En källa berättar för säkerhetspolisen att han fått reda på att en autonom grupp planerar att angripa höga företrädare för ett svenskt politiskt parti. Han vet inga närmare detaljer vad gäller tillvägagångssätt, tid, plats eller ens vem eller vilka som är målet för angreppet. Däremot uppger källan att inget sker utan att gruppens ledare är insatt i vad som görs i gruppens namn.

Uppgifterna bedöms som trovärdiga eftersom det är fråga om förstahandsinformation och källan i de flesta fall varit tillförlitlig.

Trots osäkerheten om vilken sorts brottslighet som planeras och frånvaron av detaljer i övrigt görs bedömningen att det föreligger en påtaglig risk för brott enligt 1 § andra stycket 3 preventivlagen. Vid bedömningen har särskild vikt fästs vid att vissa personer ut den aktuella grupperingen tidigare dömts för misshandel och olaga hot mot politiskt aktiva meningsmotståndare. Ansökan om hemliga tvångsmedel görs mot gruppens ledare eftersom han genom sin ställning kan befaras främja den brottsliga verksamheten som kan komma att begås av andra inom gruppen.

I anslutning till exemplen angavs att det är ofrånkomligt att kraven för att få använda preventiva tvångsmedel kommer att få preciseras i rättstillämpningen (SOU 2012:44 s. 803 f.). Såvitt framkommit i kontakterna med de brottsbekämpande myndigheterna tillämpas regelverket i enlighet med vad som angetts ovan. Någon praxisbildning av betydelse från högre rätt finns dessvärre inte att tillgå. Utifrån det nu redovisade och de praktiska erfarenheter av regeltillämpningen som återgetts för utredningen återstår därmed att bedöma om motsvarande regelsystem är lämpligt utformat även för de nu aktuella ändamålen.

*Brottsligheten inom de kriminella nätverken har likheter med brottsligheten inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde*

När övervägandena bakom riskrekvisitet i preventivlagen granskas kan det konstateras att den brottslighet som i dag omfattas av preventivlagen har stora likheter med den brottslighet som utredningen behandlar. Det är fråga om brottslighet som ofta involverar flera personer i olika roller och som regelmässigt föregås av en inte obetydlig planering. Brottsligheten är i båda fallen ofta gränsöverskridande och i någon mån organiserad. En annan likhet är att de enskilda brotten sällan utgör de bakomliggande aktörernas slutliga målsättning och att aktörerna är brottsaktiva över en längre tid.

Internationaliseringen och professionaliseringen av narkotikamarknaden har medfört att det internationella samarbetet har ökat i omfattning och betydelse. Underrättelseverksamheterna har förhållandevis god kännedom om aktörerna inom de kriminella nätverken och eftersom dessa återkommande begår brott i syfte att exempelvis kontrollera en narkotikamarknad kan inte de brottsbekämpande myndigheternas arbete på samma sätt som tidigare avgränsas till enskilda förundersökningar. I förening med den ökade internationaliseringen har detta medfört att även det underrättelsearbete som inriktas på de kriminella nätverken har blivit alltmer likt det som annars bedrivs av Säkerhetspolisen.

Samtidigt finns det skillnader mellan de två områdena. En skillnad som påtalats under utredningen är sammanhanget kring aktörerna inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. De aktörer som begår spioneri- eller terroristbrottslighet reser ibland till Sverige från annat land eller tar kontakt med personer på ett mönsterbrytande sätt. Om en person exempelvis har pekats ut som underrättelseofficer av en utländsk säkerhetstjänst kan möjligtvis resan eller kontakten i sig tas till intäkt för att brottslig verksamhet är förestående. I brist på annan förklaring ligger det nämligen nära till hands att tro att en sådan person som reser till Sverige på ett sätt som synes syfta till att undvika upptäckt har för avsikt att utöva underrättelseverksamhet i Sverige. Samma sak skulle kunna sägas om personens oväntade kontakter med en svensk person som har tillgång till säkerhetsskyddsklassificerad information, med mindre det finns en annan rimlig förklaring till deras samröre. I motsats till dessa förhållanden lever och verkar aktörerna i de kriminella nätverken ofta i Sverige

och som alla andra har de kontakter som helt saknar anknytning till den brottsliga verksamheten. En resa till annan ort eller ett möte med andra personer inom samma miljö behöver inte stå i samband med den brottsliga verksamheten utan kan likaväl vara föranledd av sociala skäl. En annan skillnad som påtalats är att de brott som omfattas av Säkerhetspolisens verksamhetsområde ofta har en längre planeringsfas än de brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. En tredje skillnad är att de brott som omfattas av Säkerhetspolisens område även begås av aktörer som agerar helt ensamma, vilket blivit allt vanligare under tiden efter preventivlagens införande. De exempel som använts för att beskriva innebörden av begreppet ”påtaglig risk” kan därmed inte omedelbart appliceras på den brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk.

### *Omständigheter av särskild betydelse för riskbedömningen*

De brottsbekämpande myndigheterna har på underrättelsenivå förhållandevis god kännedom om de aktörer som verkar inom de kriminella nätverk där den allvarligaste brottsligheten begås. Vilken gruppering som kommer att vara inblandad i en kommande våldsutövning kan inte sällan med viss säkerhet förutses. Som vi tidigare redogjort för står de kriminella nätverken för en betydande andel av den allvarligare narkotika- och våldsbrottsligheten i samhället. Redan på dessa grunder skulle det kunna hävdas att aktiv tillhörighet till en sådan gruppering medför en viss risk för att involveras i allvarlig brottslighet. Detta kan dock inte ensamt utgöra grund för tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte. De brottsbekämpande myndigheterna har ofta mer omfattande underrättelseunderlag i de situationer då de anser sig ha behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte. Den förhöjda risknivå som följer med den kriminella miljön, en eventuell historia av våldsamma konflikter eller narkotikahandtering, kännedom om pågående konflikter som förväntas utlösa hämndaktioner, är exempel på omständigheter som är av stor betydelse för att bedöma risknivån i det enskilda fallet. Inom underrättelseverksamheterna används i dag värderingssystem för att kunna bedöma pågående konflikter och rikta verksamhetens resurser mot de konflikter där risken för allvarliga våldsdåd framstår som mest akuta. Den information som ligger till grund för bedömningar i värderings-

systemet är av betydelse för att bedöma påstående om ett förestående våldsdåd vid en prövning av om preventiv tvångsmedelsanvändning ska tillåtas. Olika omständigheter som rör den utpekade grupperingen får tillmätas betydelse för bedömningen av risken för framtida brottsliga gärningar. Att tidigare inträffade händelser får betydelse för bedömningen av framtida risk är vanligt förekommande i frågor om exempelvis tvångsmedel, säkerhetsåtgärder och skyddslagstiftning. Den förhöjda risknivån kan förklaras med ett exempel med konkreta riskfaktorer.

- En skjutning har skett i gatumiljön i ett särskilt utsatt område. Offret är tidigare dömd för narkotika- och våldsbrottslighet och har av polisen pekats ut som tillhörande ett kriminellt nätverk. Ett utpekat rivaliserande kriminellt nätverk förmodas ligga bakom skjutningen men någon skäligen misstänkt person har inte identifierats.
- Det kriminella nätverk som offret tillhörde bedöms vara involverade i vålds- och narkotikabrottslighet av allvarligt slag. Flera personer med anknytning till nätverket har tidigare dömts för allvarlig narkotika, vapen- eller våldsbrottslighet.
- Historiska underrättelseuppgifter gör gällande att nätverkets tillgång till vapen är god och att nätverkets våldskapacitet är hög.
- Utifrån erfarenheter av våldsspiraler i den kriminella miljön bedöms det föreligga en klart förhöjd risk för hämndaktion i form av någon slags allvarlig våldshandling. Denna uppfattning förstärks av den kännedom polisen har om de involverade grupperingarna, som har bedömts vara inblandade i våldsamma konflikter tidigare.

Mot bakgrund av den kunskap som i dag finns om våldsutövning i den kriminella miljön framstår det som uppenbart att risknivån i den ovan beskrivna situationen är klart förhöjd. Det är viktigt att i detta sammanhang understryka att den ovan beskrivna situationen, om än välbekant i underrättelseverksamheten, är långt ifrån vanligt förekommande i samhället som helhet. De kriminella nätverken har visserligen växt till antal och omfattning, men de omfattar alltjämt en försvinnande liten andel av den totala befolkningen. Än mindre är den andel som bedöms ha något bestämmande inflytande över den allvarliga våldsutövning som sker i de kriminella nätverkens regi eller

miljö. Om den förhöjda risknivån i det ovan redovisade exemplet ensamt skulle få läggas till grund för tvångsmedelsanvändning mot någon eller några förmodade ledargestalter i ett kriminellt nätverk som förmodas utföra någon form av våldsam hämndaktion skulle den krets som kan drabbas av ett sådant ingrepp vara förhållandevis liten. Det ska beaktas att antagandena i de ovan återgivna strecksatserna inte ska grundas endast på spekulationer utan ska vila på objektiva omständigheter, låt vara att kraven ligger en bra bit från de som ställs för en fällande dom i brottmål. Redan genom ett krav på en förhöjd risknivå av det slag som framgår av exemplet skulle således tillämpningsområdet avgränsas på ett betydelsefullt sätt. Att en sådan reglering skulle medge tvångsmedelsanvändning av ”alla och envar” – ett påstående som har framförts i den allmänna debatten – kan svårigen hävdas.

Med detta sagt skulle inte de omständigheter som framgår av exemplet vara ensamt tillräckliga för att konstatera att påtaglig risk för viss brottslig verksamhet föreligger. Det förekommer naturligtvis att en skjutning inte utlöser hämndaktioner och de erfarenhetsmässiga slutsatserna om vad som ”brukar” hända kan inte ensamt vara tillräckliga för att påtaglig risk ska anses föreligga i det enskilda fallet. Det krävs alltså någon ytterligare omständighet för att risken för viss brottslig verksamhet ska anses vara ”påtaglig”.

Det krävs alltid att det hos en person eller inom en grupp finns både en vilja och en förmåga att utöva en viss brottslig verksamhet. I den kriminella miljön finns ofta god tillgång till vapen, pengar eller annat som behövs för att utöva brottslig verksamhet av det slag som utredningen omfattar. Förmågan är därmed i regel god redan som utgångspunkt. När det gäller exempelvis narkotikabrott finns det i vissa grupperingar en närmast konstant konstaterbar vilja att ägna sig åt denna slags brottslig verksamhet. I det enskilda fallet kan det dock inkomma underrättelseuppslag som påvisar en förhöjd vilja och förmåga till viss närmare avgränsad brottslig verksamhet, som dessutom är någorlunda nära förestående, vilket har betydelse för riskbedömningen.

Som redogjorts för i avsnitt 7.2.4 förekommer det att en sådan viljeyttring kommer till underrättelseverksamhetens kännedom genom information från en utländsk samarbetspartner. Om informationen i fråga är försedd med användningsbegränsningar (se om begreppet i avsnitt 7.2.4) kan den inte användas för att inleda en förunder-

sökning och tvångsmedelsanvändning för att fånga upp den fortsatta planeringen av brottet i syfte att ingripa mot detta är därför inte möjlig. Samma slags information kommer dock vanligen myndigheterna till del genom informatörer, källdrivning, spaning eller som överskottsinformation från annan utredningsverksamhet. Viljeyttringen härrör inte alltid från ett direkt uttalande utan kan ofta utläsas av uppgifter om att en gruppering exempelvis söker ”en pålitlig soldat”, vilket erfarenhetsmässigt kan sägas vara en utförare av våldsdåd. Värdet av informationen måste naturligtvis alltid bedömas i det enskilda fallet och samma principer för värdering av enskilda omständigheter och utredningens samlade bevisverkan som gäller i allmänhet gäller självfallet även här.

Det är givetvis inte möjligt att redogöra för samtliga situationer då påtaglig risk för viss brottslighet kan anses föreligga. Några exempel på omständigheter som kan medföra att den konkreta risknivån höjs ytterligare kan dock nämnas. Det kan vara ett förändrat resmönster som är förenligt med den riskhypotes som ansökan avser, till exempel att någon eller några av de personer som befaras stå bakom ett kommande våldsdåd besöker en ort där våldsdådet förväntas ske. I andra fall kan det vara fråga om en resa som är förenlig med en hypotes om exempelvis en kommande narkotikatransaktion eller narkotikatransport. Även ändrade kommunikationsvanor kan vara en indikation på förhöjd risk, exempelvis genom att aktörerna i fråga börjar träffas på andra platser och på ett sätt som synes ägnat att undgå spaning eller avlyssning. Likaså kan kontakt med en känd narkotikadistributör vara en omständighet av betydelse för riskbedömningen. Genom informatörsverksamhet eller annan källdrivning kan det finnas uppgifter om att kontakter tagits för att säkra tillgång till fordon, lägenheter eller annan utrustning som kan användas vid den slags brottslighet som befaras. De omständigheter som har räknats upp är inte var och en för sig tillräckliga för att det ska anses föreligga påtaglig risk för viss brottslighet. En resa kan ju exempelvis ske av många skäl liksom ett sammanträffande med en känd narkotikasmugglare.

Avslutningsvis ska understrykas att riskbedömningen alltid måste göras i det enskilda fallet och med beaktande av underrättelseunderlaget i dess helhet. Det blir i praktiken en uppgift för rättstillämpningen att göra dessa bedömningar.



*Kravet på påtaglig risk kan användas även inom det utökade tillämpningsområdet*

Preventivlagens riskrequisit har som framgått tidigare en fast betydelse. Det har konstaterats att det underrättelsearbete som riktas mot de kriminella nätverken har blivit alltmer likt Säkerhetspolisens motsvarande arbete. Det underlag som kravet på påtaglig risk medför synes mot den ovan beskrivna bakgrunden ofta kunna mötas av de brottsbekämpande myndigheterna i de fall ett behov av preventiv tvångsmedelsanvändning föreligger och detta kan förväntas ge någon reell effekt. Det framstår därmed som lämpligt att använda kravet på påtaglig risk även inom det utökade tillämpningsområdet.

### 9.3.4 Preventivlagens kvalifikationskrav bör gälla även inom det utökade tillämpningsområdet

**Vår bedömning:** Preventivlagens grundläggande kvalifikationskrav bör gälla även inom det utökade tillämpningsområdet.

#### Skälen för vår bedömning

Utredningen har sammanfattningsvis bedömt att tvångsmedelsanvändningen även inom det utökade tillämpningsområdet bör avse viss särskilt allvarlig *brottslig verksamhet* samt att åtgärderna måste vara av *synnerlig vikt* för det angivna ändamålet för att komma i fråga. Därutöver har utredningen bedömt att brottsligheten och underrättelseläget inom det utökade tillämpningsområdet i flera delar har så stora likheter med verksamheten inom Säkerhetspolisens område att kravet på *påtaglig risk* för viss brottslig verksamhet framstår som lämpligt även inom det utökade tillämpningsområdet. Med utgångspunkt i begreppets befintliga innebörd bedömer utredningen att de brottsbekämpande myndigheterna i de fall då behovet av att använda preventiva tvångsmedel är som störst och åtgärderna kan förväntas vara som mest effektiva kommer att kunna lägga fram tillräcklig utredning för att kravet ska kunna tillmötesgå även inom detta område. Det finns inte några sådana skillnader mellan det befintliga och utökade tillämpningsområdet som medför att regleringen i dess utökade form inte längre skulle uppfylla kraven på pre-

cision, förutsägbarhet eller rättssäkerhet. Sammantaget innebär detta att de grundläggande kvalifikationskrav som finns i preventivlagen bör användas även inom det utökade tillämpningsområdet. Vi återkommer till den lagtekniska utformningen och därmed frågan om utökningen bör ske inom preventivlagens ramar eller i ett separat regelverk i avsnitt 11.2.

## 9.4 Ändamålet ska vara att förhindra brott

**Vårt förslag:** Ändamålet med tvångsmedelsanvändningen inom det utökade tillämpningsområdet ska vara att *förhindra* brott.

### Skälen för vårt förslag

#### *Utgångspunkter*

De grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning som redogjorts för i avsnitt 4.1.1 medför att varje beslut i fråga om tvångsmedelsanvändning måste prövas mot det syfte som lagstiftaren angett med åtgärden. Ändamålet med tvångsmedelsanvändningen bör därför komma till tydligt uttryck i lagtexten och utgöra en avgränsning av tillämpningsområdet. Enligt direktiven ska vi överväga i vilken utsträckning det ska införas ökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att *förhindra* allvarlig brottslighet. Samma ändamål anges i dag i preventivlagen (5 §). Förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra brott har därför utgjort utgångspunkten för bedömningarna avseende behov och effektivitet i kapitel 7 och 8.

Utredningens uppfattning är dock att skrivningarna i direktiven inte är begränsade på ett sådant sätt att inte även andra ändamål med regleringen, såsom att *förebygga* eller *upptäcka* brott skulle kunna övervägas. Frågan i detta avsnitt är därför om ändamålet med tvångsmedelsanvändningen skulle kunna utvidgas på detta sätt.

Begreppen *förebygga*, *förhindra* eller *upptäcka brottslig verksamhet* används ofta samlat och dessa avgränsar även de brottsbekämpande myndigheternas arbete i underrättelseverksamheten. Samma begreppsammansättning används i de brottsbekämpande myndigheternas dataskyddsreglering, se till exempel lagen (2018:1693) om polisens

behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Polismyndigheten har slagit fast att begreppen inom deras underrättelse-tjänst ska ha följande innebörd (*Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493, s. 8 f.).

	<b>Innebörd (det som utförs för att genomföra begreppet)</b>	<b>Förmåga att (vad som krävs av underrättelsetjänsten)</b>
<b>Förebygga</b>	Undersökningar som vidtas i syfte att motverka eller försvåra att viss brottslig verksamhet kan genomföras. Åtgärderna sker i ett längre tidsperspektiv och är inriktade på förutsättningarna för att genomföra brottslig verksamhet och konkreta brott.	Kunna bedriva inhämtning och analys för att kartlägga brottsaktörens kriminella förmåga att genomföra en viss brottslig verksamhet, ett brottsfenomens karaktär och omfattning eller ett övergripande brottsupplägg för en viss typ av brott.
	Beslutsunderlag stödjer situationella brottsbekämpande åtgärder eller tillför kunskap om brottsligheten i policyfrågor.	Ge rekommendationer för att inrikta situationella brottsbekämpande åtgärder som påverkar den brottsliga verksamheten.
<b>Förhindra</b>	Undersökningar som vidtas i syfte att andanröja eller avvärja att viss brottslig verksamhet kan genomföras. Åtgärderna sker i ett medellångt till kortare tidsperspektiv och är inriktade på att påverka genomförandet av ett brottsprojekt och att begränsa de skadliga effekterna av den brottsliga verksamheten.	Kunna bedriva inhämtning och analys för att kartlägga och förvarna om en brottsaktörs avsikt och förmåga att genomföra ett brottsprojekt.  Kunna bedriva inhämtning och analys av indikatorer på genomförandet av konkreta allvarliga brott.  Ge förvarning om förestående konkret brott.  Ge rekommendationer inriktade mot situationella brottsbekämpande åtgärder som direkt påverkar genomförandet av ett brottsprojekt.

	Innebörd (det som utförs för att genomföra begreppet)	Förmåga att (vad som krävs av underrättelsejätten)
Upptäcka	Undersökning som vidtas i syfte att identifiera tidigare okända förhållanden, individer och aktiviteter inom en viss brottslig verksamhet eller tidigare okänd brottslig verksamhet. Åtgärderna genomförs inom alla tidsperspektiv och är inriktade på att avslöja kända och okända former av hur brottslig verksamhet genomförs.	Kunna inhämta och analysera information med en täckningsyta som är större än befintliga prioriterade områden för att avslöja nya brottsupplägg.  Kunna inhämta och analysera information inom befintlig täckningsyta för att avslöja kända och okända tidigare brottslighet.

Oavsett hur man väljer att betrakta dessa begrepp kan det konstateras att de i viss utsträckning överlappar varandra, vilket Polismyndighetens definitioner illustrerar. Den del av underrättelseverksamheten som syftar till att *förhindra* brott är mer inriktad på en avgränsad brottslig verksamhet eller enskilda brottsprojekt än de delar som avser att förebygga och upptäcka brott. Arbetet med att förhindra brott förutsätter att myndigheterna har ett mer konkret informationsunderlag beträffande framtida händelser än vad som krävs i det bredare arbetet för att förebygga eller upptäcka.

#### *Ändamålet bör endast vara att förhindra brott*

Det ändamål som anges i regleringen bör svara mot den användning som regleringen i övrigt möjliggör. Preventivlagens kvalifikationskrav förutsätter konkreta beskrivningar och underlag från den ansökande myndigheten i fråga om bland annat den brottsliga verksamheten, den utpekade personens inblandning i brottsligheten och vad som kan förväntas vinnas med tvångsmedelsanvändningen. Sammantaget innebär detta att de brottsbekämpande myndigheterna behöver lägga fram mer konkreta uppgifter än vad det brottsförebyggande arbetet vanligtvis utgår från. De grundläggande kvalifikationskraven i preventivlagen medför att utrymmet för att använda tvångsmedel i syfte att genomföra bredare brottsförebyggande insatser torde vara ytterst begränsat. Motsvarande begränsningar gör sig gällande även

beträffande den underrättelseverksamhet som syftar till att upptäcka brott, såsom detta definierats av Polismyndigheten ovan. En följd av konkretionskraven är därmed att preventivlagens tillämpningsområde begränsas till situationer då ett mer avgränsat brottsprojekt kan beskrivas. Regleringen förutsätter dessutom att det finns en konstaterbar risk för att ett allvarligt brott kommer till stånd. Ändamålet med tvångsmedelsanvändningen bör då vara att förhindra brottet. Att ange något annat ändamål med tvångsmedelsanvändningen, som att *förebygga* brott eller att *upptäcka brott*, skulle inte i sig leda till någon utökning av tillämpningsområdet. De brottsbekämpande myndigheterna har inte heller beskrivit något behov av att använda hemliga tvångsmedel i dessa situationer för att upptäcka eller förebygga brott.

Det sagda innebär att *förhindra* brott bör anges som det enda syftet med tvångsmedelsanvändningen, vilket innebär att frågan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska prövas i förhållande till detta ändamål. Vi återkommer till frågan om hur den information som tvångsmedelsanvändningen genererar ska få användas, för att exempelvis förebygga eller utreda brott, i avsnitt 10.8.

## 9.5 Tillämpningsområdet bör inte avgränsas av en definition av kriminella nätverk

**Vår bedömning:** Det bör inte införas en definition av kriminella nätverk i den nya lagstiftningen för att avgränsa det utökade tillämpningsområdet.

### Skälen för vår bedömning

I kommittédirektiven anges att vi ska överväga utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. För att avgränsa tillämpningsområdet för en sådan lagstiftning bör frågan om vad som i detta sammanhang avses med kriminella nätverk övervägas.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.1.2 visar forskning att en enhetlig beskrivning av de kriminella nätverken i Sverige svårligen låter sig göras eftersom strukturen och graden av organisation i kriminella nätverk varierar. Vi utgår i våra överväganden från den forskning som finns om kriminella nätverk och som visar att de senaste årens våldsutveckling i form av skjutvapenvåld och sprängningar huvudsakligen drivits av förorts- och stadsdelsbaserade grupper som sällan har en formaliserad organisationsstruktur.

Det finns inte någon legaldefinition av vad som utgör ett kriminellt nätverk. I lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* från den 11 augusti 2022, som bygger på Gängbrottsutredningens betänkande (SOU 2021:68), anför regeringen att ett införande av en närmare definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk inte är lämpligt, särskilt inte mot bakgrund av den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk och utvecklingen med allt fler löst sammansatta grupperingar. Regeringens utgångspunkt är att utgå från en bred innebörd av begreppet och de förslag som lämnas tar i stället sikte på de brottsliga gärningarna som sådana och inte gärningspersonens tillhörighet (s. 33 och 37).

Vi ansluter oss till regeringens bedömning att det inte är ändamålsenligt att skapa en legaldefinition av kriminella nätverk. En avgränsning av tillämpningsområdet genom en definition av kriminella nätverk riskerar att göra lagstiftningen svårhanterlig och föremål för tolkningsproblem. Omfattningen av lagstiftningen skulle inte heller vara tillräckligt förutsebar för att leva upp till de högt ställda krav som följer av legalitetsprincipen. Från åklagarmyndigheten har även framförts att det kan finnas svårigheter att bevisa en persons tillhörighet till ett visst kriminellt nätverk när det gäller brottslighet som begås av de löst sammansatta konstellationer som i dag är vanliga.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte bör införas en definition av kriminella nätverk i den nya lagstiftningen. Tillämpningsområdet bör i stället avgränsas utifrån andra förutsättningar, vilket kommer att behandlas i det följande.

## 9.6 Brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp

I avsnitt 9.5 har vi bedömt att det utökade tillämpningsområdet inte ska avgränsas genom en definition av kriminellt nätverk. Även om lagstiftningsbehovet ska bedömas i ljuset av de samhällsproblem som brott i kriminella nätverk utgör är det inte givet att det i alla avseenden behövs särskild lagstiftning som specifikt tar sikte på brottslighet i kriminella nätverk. Tvärtom är det en självklar utgångspunkt att samma regler ska gälla i alla delar av samhället och att regelverket måste vara utformat så att det kan motverka brottslig verksamhet oavsett i vilken kontext den begås.

En första fråga att överväga är om det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp eller om det även bör avse brottslighet som utövas av en enda person. Innan vi överväger denna fråga i avsnitt 9.6.2 ska vi beskriva den nuvarande regleringen i preventivlagen om brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp.

### 9.6.1 Den nuvarande regleringen om brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp

I promemorian som föregick preventivlagen föreslogs att tvångsmedlen skulle få användas om det kunde antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för skulle komma att utöva brottslig verksamhet av visst slag (*Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*, Ds 2005:21 s. 255). Regeringen ansåg dock att detta förde för långt eftersom det inte var rimligt att alla medlemmar i en organisation utsattes för tvångsmedelsanvändning endast på grund av sitt medlemskap. Det skulle därför krävas att misstanken riktades mot en person (prop. 2005/06:177 s. 57).

Vid utvärderingen av preventivlagen framkom att den aktuella typen av brottslighet ofta förekom inom ramen för tätt slutna organisationer eller sammanslutningar och att det i en del fall var problematiskt att knyta risken för brottslig verksamhet till en specifik person. Det konstaterades att personer inom organisationerna ofta är mycket säkerhetsmedvetna och att det därför är svårt att identifiera vilka personer som kan befaras ägna sig åt den brottsliga verksamheten. Reglerna om hemliga tvångsmedel i preventivt syfte till-

godosåg därför inte behoven fullt ut. Regeringen ansåg dock att ett medlemskap i eller en annan anknytning till en organisation inte i sig kan vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon och betonade att det inte skulle vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot medlemmar av en organisation eller grupp enbart på den grunden att det finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas inom organisationen (prop. 2013/14: 237 s. 107).

År 2015 infördes regler i ett nytt andra stycke i 1 § om brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller en grupp. Regleringen benämndes som en bevislätnadsregel, vilket enligt vår mening kan vara vilseledande då det fortfarande är fråga om ett krav på att det ska finnas påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag. Kravet på konkretion och styrka är detsamma som i regleringen gällande person i 1 § första stycket, dvs. ett krav på påtaglig risk, se avsnitt 9.3.3. Däremot, när påtaglig risk har kunnat knytas till en organisation eller grupp, ges en viss bevislätnad beträffande den riskbedömning som görs gentemot de som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen. Regleringen innebär att när det finns en påtaglig risk för att brottslighet av angivet slag kommer att begås inom en organisation eller en grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet kan preventiva tvångsmedel användas mot personen.

### 9.6.2 Det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas till brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp

**Vår bedömning:** Det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp.

**Vårt förslag:** Tillstånd till preventiva tvångsmedel för brottslig verksamhet som omfattas av det utökade tillämpningsområdet ska få meddelas om det med hänsyn till omständigheterna 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.



## Skälen för vår bedömning och vårt förslag

*Bör preventiva tvångsmedel få användas för brottslig verksamhet som utövas av en ensam person?*

Dödsskjutningar och annan allvarlig våldsbrottslighet utspelar sig oftast mellan olika grupper. Visserligen kan individbaserade konflikter förekomma i den kriminella miljön, men i första hand är det när de inblandade har en koppling till andra personer som är beredda att ta till våld som problematiken är tydlig (jfr lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, s. 69).

I bedömningen om det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas till att endast avse brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp, bör betydelsen av begreppet att *utöva* viss brottslighet analyseras. I den promemoria som låg till grund för införandet av preventivlagen angavs att innebörden av begreppet skulle förstås i en vidare mening än det straffrättsliga gärningsmannabegreppet. Detta sades innebära att "utövaren" inte behövde misstänkas vara presumtiv gärningsman för att han eller hon ska anses kunna komma att utöva brottsligheten. Det skulle enligt promemorian vara tillräckligt att personen rent objektivt kunde komma att främja en framtida brottslighet (Ds 2005:21 s. 255). Det sagda, i förening med att det inte är fråga om något konkret brott utan en mindre konkretiserad framtida brottslig verksamhet, innebär att kretsen av *utövare* kan vara vid. Varje form av medverkan eller främjande av brott omfattas (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel 2022*, JUNO, s. 818).

Polismyndigheten och Tullverket har i frågan uppgett att myndigheternas behov främst består av ändamålsenliga verktyg för att förhindra brott som begås av personer inom kriminella grupperingar, men att dessa grupperingar kan vara löst sammansatta grupperingar utan någon utåt sett iakttagbar organisation eller struktur. Säkerhetspolisen har uppgett att den brottslighet som faller under myndighetens ansvarsområde kan utövas såväl av en enda person, som av personer som tillhör en organisation eller grupp. Säkerhetspolisen framhåller därför att det är viktigt att tillämpningsområdet för att använda preventiva tvångsmedel för den brottsliga verksamhet som faller under myndighetens ansvar omfattar båda situationerna.

När det gäller det utvidgade tillämpningsområdet anser vi att det bör avgränsas till att avse brottslig verksamhet inom en grupp. Ett skäl för detta är att behovet av preventiva tvångsmedel inte förefaller vara särskilt stort när det gäller brottslighet som begås av en enda person. Vid en proportionalitetsbedömning, där behovet och nyttan vägs mot risken för den personliga integriteten, väger enligt vår bedömning integritetsintresset tyngre. Ett annat skäl är att ett tillämpningsområde som avgränsas till brottslighet som utövas av personer som tillhör en grupp ligger i linje med våra kommittédirektiv som handlar om bättre verktyg för att förhindra den brottslighet som begås av kriminella nätverk. Däremot bör befintlig reglering i aktuell fråga, som huvudsakligen omfattar Säkerhetspolisens verksamhetsområde, kvarstå oförändrad eftersom Säkerhetspolisen har angett att myndigheten även framöver har ett behov av preventiva tvångsmedel för att förhindra brottslighet som utövas av en person på egen hand.

#### *Brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp*

Regleringen för det utökade tillämpningsområdet bör utformas så att det avser viss allvarlig brottslig verksamhet som utövas av personer inom en grupp. Som påtalats av de brottsbekämpande myndigheterna krävs det att regleringen – för att vara effektiv – träffar den kriminella miljöns olika grupperingar som kan bestå av allt från löst sammansatta grupper där brott bedrivs i projekt till välorganiserade kriminella strukturer. Regleringen måste utformas med hänsyn till frågor om integritet, legalitet och rättssäkerhet.

Frågan är då om begreppet *organisation eller grupp*, som bland annat används i den s.k. bevislätnadsregeln i 1 § andra stycket preventivlagen och som vi redogjort för i avsnitt 9.6.1, är ett ändamålsenligt begrepp som svarar mot de beskrivna behoven. Det kan inledningsvis konstateras att det saknas en legaldefinition av vad som avses med begreppet organisation eller grupp. Regeringens uppfattning, när regleringen i 1 § andra stycket infördes i preventivlagen, var att det inte fanns någon anledning att begränsa användningen till någon särskild typ av grupp eller organisation, utöver den begränsningen som följer av att det ska vara fråga om en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag inom gruppen eller organisationen (prop. 2013/14:237 s. 108). Begreppet organisation eller grupp före-

kommer även i bestämmelserna i 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar samt 9 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, utan att någon definition av begreppet anges i lagtexten.

I lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* från den 11 augusti 2022 kommer regeringen fram till att en definition av kriminellt nätverk inte är lämpligt och i stället används begreppet *grupper av personer* i ett lagförslag om en särskild straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella. Enligt regeringen består en grupp av personer av minst två personer som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning. Regeringen framhåller att det inte krävs att konflikten är mellan kriminella nätverk eller att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss gruppstillhörighet, men att det i praktiken kan förutses att bestämmelsen kommer att träffa just kriminella nätverk, då det är i denna miljö den sorts sammankopplade skjutningar och andra våldsdåd som avses vanligen förekommer (s. 69 och 150).

Vår bedömning är att begreppet organisation eller grupp, i den lydelse som anges i 1 § andra stycket preventivlagen; ”inom en organisation eller grupp” samt ”tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen”, är ändamålsenligt även för den reglering som vi nu överväger avseende det utökade tillämpningsområdet. Att den brottsliga verksamheten ska utövas *inom* en organisation eller grupp kräver inte att det rör sig om ”tätt slutna organisationer eller sammanslutningar”, såsom bilden av kriminella nätverk tecknades när 1 § andra stycket preventivlagen tillkom (jfr prop. 2013/14:237 s. 107). Begreppet kan även tillämpas avseende de i dag förekommande mer löst sammansatta grupperingarna, till exempel en projektbaserad konstellation, eftersom brottsligheten även i dessa situationer utövas inom en grupp av personer. Däremot krävs en koppling mellan gruppen eller organisationen och den brottsliga verksamheten. Det krävs inte heller att den som utför den brottsliga verksamheten tillhör ett kriminellt nätverk eller har en viss gruppstillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grupps räkning omfattas eftersom han eller hon då anses verka för gruppen. Begreppet ”inom en organisation eller grupp” förutsätter inte någon mer långvarig organisations- eller gruppstillhörighet. Det är tillräckligt att brottsligheten i fråga utövas inom ramen för ett enskilt brottsprojekt som involverar i vart fall två personer som är beredda att agera gemensamt eller för

varandras räkning i den brottsliga verksamheten. Ett exempel är att en person som tillhör ett kriminellt nätverk planerar ett mord. För att få använda tvångsmedel mot personen krävs då inte att den brottsliga verksamheten utövas inom det kriminella nätverket, utan endast att en annan person medverkar eller främjar mordet. En annan sak är att frågor om tillhörighet till ett kriminellt nätverk eller annan grupp kan spela roll ur bevissynpunkt vid bestämmelsens praktiska tillämpning.

Enligt vår mening kommer en bestämmelse, som utformas på motsvarande sätt som 1 § andra stycket preventivlagen, så gott som uteslutande att träffa personer i kriminella miljöer eftersom det är där den sorts brott som anges i avsnitt 9.7.2 förekommer. Det kan emellertid komma att hävdas att bestämmelsen i enstaka fall kan komma att träffa grupperingar som inte omfattas av vad vi i dag anser vara ett kriminellt nätverk. I detta sammanhang bör åter igen understrykas att det inte finns någon enhetlig beskrivning av vad som är ett kriminellt nätverk, se avsnitt 9.5. Personer som planerar att tillsammans begå ett mycket allvarligt brott, och som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning, är enligt vår uppfattning en sådan grupp som ska omfattas av bestämmelsen. Detta oaktat om personerna inte rör sig i de kriminella miljöerna i utsatta områden som man vanligen förknippar med uttrycket kriminella nätverk. Vår uppfattning är alltså att om det kommer till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom att en grupp av personer tillsammans planerar att utföra ett särskilt allvarligt brott, bör myndigheterna ha möjlighet att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra brottet. Sammanfattningsvis anser vi att begreppet *organisation eller grupp*, i den utformning som finns i 1 § andra stycket preventivlagen, är lämplig och väl svarar mot den önskade träffytan för det utökade tillämpningsområdet.

### *Riskbedömningen*

Nästa fråga att överväga är om befintlig reglering i 1 § andra stycket preventivlagen även är lämplig för det utökade tillämpningsområdet vad avser riskbedömningen. Regleringen innebär att när det finns en påtaglig risk för att brottslighet av angivet slag kommer att begås inom en organisation eller en grupp och det kan befaras att en person

som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet kan preventiva tvångsmedel användas mot personen.

Vi har i avsnitt 9.3.3 kommit fram till att det krav på konkretion och styrka som i dag finns i preventivlagen – påtaglig risk – även är passande för det utökade tillämpningsområdet. Den nuvarande regleringen i 1 § andra stycket om brottslig verksamhet inom organisation eller grupp är uppbyggd kring två olika riskbedömningar. Den första riskbedömningen – påtaglig risk – görs i förhållande till organisationen eller gruppen och den andra riskbedömningen – kan befaras medvetet främja – görs i förhållande till den person som man överväger att använda tvångsmedel mot. Enligt förarbetena innebär den riskbedömning som görs i förhållande till organisationen eller gruppen att det inom denna sammanslutning ska finnas personer som har vilja och förmåga att utöva den brottsliga verksamheten. Det finns inte något krav på att dessa personer preciseras. När det gäller riskbedömningen som görs i förhållande till personen som befaras medvetet främja den brottsliga verksamheten anger förarbetena att de krav som ställs enligt brottsbalken, som innebär att någon ska ha ”främjat viss gärning med råd eller dåd” (23 kap. 4 § BrB), även bör gälla i detta sammanhang för att ett främjande i objektiv mening ska anses föreligga (prop. 2013/14:237 s. 108 f.).

De krav som införts på konkretion och styrka i den nuvarande regleringen i 1 § andra stycket, som huvudsakligen omfattar Säkerhetspolisens verksamhetsområde, förefaller vara väl avvägda och skulle enligt vår bedömning även kunna tillämpas avseende den reglering som vi nu överväger för det utökade tillämpningsområdet. En skillnad jämfört med det nuvarande tillämpningsområdet är att det utökade tillämpningsområdet enligt vårt förslag avgränsas till att avse endast brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. Detta innebär att någon bedömning av om en påtaglig risk för att en viss person kommer att utöva viss brottslig verksamhet inte kommer i fråga på samma sätt inom det utökade tillämpningsområdet. En fråga som kan uppkomma med anledning av detta är hur uttrycket ”främjande av brottslig verksamhet” förhåller sig till medverkansbegreppet i brottsbalken, vad gäller den som utför gärningen eller annars är att anse som gärningsman. Som förarbetena understryker tar bestämmelsen om medverkan i brottsbalken sikte på hur en persons delaktighet i en gärning som faktiskt har ägt rum ska

bedömas, medan den nu aktuella bestämmelsen i stället tar sin utgångspunkt i ett förväntat främjande av viss brottslig verksamhet (prop. 2013/14:237 s. 109). I avsaknad av en konkretiserad gärning kan därför inte medverkansformerna bedömas. Det kan inte identifieras exempelvis en utförare av en viss gärning eller någon som annars är att anse som gärningsman på det preventiva stadiet som nu behandlas, eftersom någon sådan gärning inte kan konkretiseras. I uttrycket ”främjande av brottslig verksamhet” innefattas däremot även sådant som i ett senare skede skulle kunna utgöra gärningsmannaskap eller annan medverkan till brottet, såsom att erbjuda utförandet av ett brott som innefattas i den brottsliga verksamheten som organisationen eller gruppen avser att utöva. Med ett ”främjande av brottslig verksamhet” avses alltså all delaktighet som understödjer den brottsliga verksamheten.

Som framgår av de ovan återgivna förarbetsuttalandena begränsas tillämpningsområdet ytterst av vad som enligt brottsbalken skulle omfattas av medverkansansvaret. Avsaknaden av konkretion vad gäller till exempel den befarade gärningens tillvägagångssätt respektive vem som är gärningsman och brottsoffer innebär samtidigt att det inte kan krävas att de brottsbekämpande myndigheterna preciserar vilka åtgärder som den aktuella personen kan befaras vidta. Bedömningen bör snarare ta sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande i stället för att bedöma vad ett sådant främjande kan tänkas bestå i. Krav på konkretion ställs på så sätt att det ska finnas vissa objektivt fastställbara tecken på att den aktuella personen kan komma att vidta någon åtgärd som innebär ett främjande. Omständigheter som kan tala för en främjandefara är exempelvis den ställning som personen har i organisationen, till exempel ledare, eller att han eller hon tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget. Det är endast mot den person som medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten som den hemliga tvångsåtgärden får utövas (prop. 2013/14: 237 s. 108 f. och 196 f.).

Vår bedömning är att en reglering motsvarande den i 1 § andra stycket preventivlagen skulle vara väl lämpad även för de behov som finns för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk. Vi anser därför att tillstånd till preventiva tvångsmedel för brottslig verksamhet som omfattas av det utökade tillämpningsområdet ska få meddelas om det med hänsyn till omständigheterna 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. Vilka brott det är fråga om kommer att övervägas i avsnitt 9.7.

## **9.7 Brotts som kan medföra användning av tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet**

### **9.7.1 Det utökade tillämpningsområdet bör avgränsas utifrån allvarlig brottslig verksamhet inom kriminella nätverk**

**Vår bedömning:** Den nya lagstiftningens tillämpningsområde bör avgränsas utifrån vilken särskilt allvarlig brottslig verksamhet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Avgränsningen bör ske genom en uppräkningslista av de brott som kan medföra användning av preventiva tvångsmedel.

### **Skälen för vår bedömning**

Vi har i avsnitt 9.6.2 kommit fram till att det utökade tillämpningsområdet ska avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. För att lagstiftningen ska vara godtagbar utifrån avvägningar om behov, effektivitet, integritet och proportionalitet bör den brottsliga verksamheten vara av särskilt allvarligt slag för att användning av preventiva tvångsmedel ska kunna komma i fråga. Ytterligare en förutsättning bör vara att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet som typiskt sett begås av personer i kriminella nätverk.

Olika lagtekniska möjligheter kan övervägas för att åstadkomma en sådan avgränsning. En möjlig konstruktion för att avgränsa tillämpningsområdet vad avser brottslig verksamhet är genom krav på ett visst lägsta föreskrivet straff (straffminimum). En sådan konstruktion med straffminimum finns för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation under förundersökning (sex månaders fängelse), för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning under förundersökning samt

inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i under rättelseverksamhet (två års fängelse) samt för hemlig rumsavlyssning under förundersökning (fyra års fängelse). Vi anser att denna ordning, oavsett vilken nivå straffminimum fastställs till, inte är ändamålsenlig eftersom resultatet blir trubbigt. En sådan ordning skulle leda till att vissa önskvärda brott inte skulle omfattas av det utökade tillämpningsområdet, medan andra icke önskvärda brott skulle omfattas, se avsnitt 9.7.2 angående vilka brott som vi anser bör omfattas av lagstiftningen. Exempelvis skulle ett straffminimum på fyra års fängelse medföra att allmänfarlig ödeläggelse och grovt narkotikabrott inte omfattas, medan grov våldtäkt, grovt rån och grov mordbrand omfattas. Ett annat argument mot konstruktionen med straffminimum är att utvecklingen de senaste åren har gått mot införande av en rad olika straffskärpningar för brott, vilket innebär att brott som framöver får ett högre straffminimum direkt omfattas av lagstiftningen utan att detta blir föremål för särskilda överväganden från lagstiftaren.

En annan konstruktion som kan övervägas för att avgränsa tillämpningsområdet är ett krav på ett visst straffvärde i det enskilda fallet, en s.k. straffvärdeventil. Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel har nyligen bedömt att det inte skulle införas en straffvärdeventil i inhämtningslagen. Utredningen anförde som skäl för sin bedömning att avsaknaden av en konkret brottsmisstanke i underrättelseskedet medför att det inte framstår som rimligt att tillförlitligt göra en bedömning av straffvärdet av den brottslighet som det inte ens finns underlag att inleda en förundersökning om (*Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, SOU 2022:19, s. 395 ff.). Av samma skäl bör inte en straffvärdeventil användas för att avgränsa det utökade tillämpningsområde som vi föreslår. Vi anser att avgränsningen av vilken brottslighet som ska omfattas av lagstiftningen i stället bör ske genom en uppräkningslista av de brott som kan medföra användning av preventiva tvångsmedel, en s.k. brottskatalog.



## 9.7.2 Brottskatalogen

**Vårt förslag:** Preventiva tvångsmedel ska få användas för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar

1. mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
2. grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott,
3. grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott,
4. grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
5. grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

### Skälen för vårt förslag

#### *Brott som förekommer inom kriminella nätverk*

I föregående avsnitt har vi föreslagit att den nya lagstiftningens tillämpningsområde bör avgränsas genom att de brott som kan medföra användning av preventiva tvångsmedel räknas upp i en särskild brottskatalog. Dessa brott ska typiskt sett vara sådana brott som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och som kan berättiga användning av preventiva tvångsmedel under förutsättning att det kan konstateras behov, effektivitet och proportionalitet.

Gångbrottsutredningen har genomfört en kartläggning som visar på en rad av brott som förekommer inom kriminella nätverk. De kategorier av brott som redovisas i kartläggningen är brott mot välfärdssystemen och arbetsmarknadsbrottslighet, ekonomisk brottslighet, bedrägerier, människohandel och människosmuggling, miljöbrott, internationell tillgreppsbrotslighet, narkotikabrottslighet, våldsbrottslighet och brottslighet hänförlig till befattnings eller användning av vapen och sprängämnen, penningtvätt, ideologiskt motiverade brott samt komplex cyberbrottslighet (SOU 2021:68 s. 72 ff.).

Preventiva tvångsmedel utgör ett mycket ingripande integritetsintrång och en avvägning utifrån behovs- och proportionalitetsprincipen kan endast motivera att sådana tvångsmedel får användas i fråga om de allvarliga brott som förknippas med de kriminella nätverken. Det ska alltså inte vara fråga om all allvarlig brottslighet som förekommer i kriminella nätverk. Vår bedömning är därför att brottskatalogen bör vara relativt begränsad och endast bestå av den allra allvarligaste brottsligheten som har en tydlig koppling till den problembild som framhålls i våra direktiv i form av en ökning av skjutvapenvåld, sprängningar och annan särskilt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk.

### *Mord och dråp*

Som beskrivits i avsnitt 7.1.2 har det dödliga skjutvapenvåldet ökat tydligt i Sverige de senaste åren och trenden tycks vara att döds-skjutningar ökar ytterligare. Denna form av brottslighet har en stark koppling till kriminella nätverk och har blivit ett vanligt tillväggångssätt för kriminella nätverk att hantera konflikter mellan individer och nätverk. I dessa miljöer dödar man för att demonstrera sitt våldskapital. Det har blivit vanligare att dödligt våld inträffar utomhus på offentliga platser, samtidigt som bruket av automatvapen och handgranater förekommer i större utsträckning än tidigare. Utvecklingen kan beskrivas som att skjutningar och sprängningar har blivit mer hänsynslösa och att gärningspersonerna är mer likgiltiga inför den fara som gärningarna innebär för tredje man. Det har vid flera tillfällen inträffat att sådant våld som förknippas med konflikter i den kriminella miljön drabbar andra personer, såväl närstående som helt utomstående personer, och det har skett en väsentlig ökning av antalet utomstående som skadats eller dödats.

De senaste årens inblick i kommunikationen på krypterade kommunikationsplattformar har gett en tydlig bild av hur konkreta mordplaner avhandlas och att våldsbenägenheten bland aktörerna är hög och tröskeln till dödligt våld är låg. Erfarenheter från dessa kommunikationskanaler visar att det dödliga våldet ofta är anstiftat och utförligt planerat och att tillgången till vapen, medhjälpare och utförare, inte sällan yngre personer, i regel är god, se avsnitt 7.1.3.

Mord tillhör ett av de allra allvarigaste brotten och har en straffskala på 10–18 år eller livstid. Behovet av preventiva tvångsmedel för att förhindra mord och mordförsök gör sig starkt gällande mot bakgrund av den brottsutveckling, teknikutveckling, de kriminella aktörernas förändrade kommunikationsvanor samt den alltmer utbredda tystnadskulturen som har beskrivits i kapitel 7. Vid en proportionalitetsbedömning framstår behovet av tvångsmedel – och den effektivitet som kan förväntas – väga tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för integritetsintrång. Brottskatalogen bör därför enligt vår mening omfatta mord.

En fråga som uppkommer är om även dråp ska omfattas av tillämpningsområdet. Dråp är ett mycket allvarligt brott och har en straffskala på 6–10 år. Mord och dråp är olika grader av samma brott; att uppsåtligt beröva en annan person livet. Avgörande för gränsdragningen mellan mord och dråp är om brottet med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen framstår som mindre grovt. Dråp omfattas i dag av tillämpningsområdet för användning av preventiva tvångsmedel beträffande den s.k. systemhotande brottsligheten i 1 § första stycket 7 preventivlagen. Av systematiska skäl kan man därför argumentera för att även dråp ska omfattas av nu aktuellt tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel. Enligt vår bedömning är det dock ytterst tveksamt om denna brottstyp skulle åberopas inom ramen för den nu övervägda lagstiftningen med hänsyn till att det på underrättelsestadiet förefaller vara svårt att precisera att den brottsliga verksamheten misstänks röra dråp och inte mord. De fall inom de kriminella miljöerna som myndigheterna vill använda preventiva tvångsmedel i utgör planeringsbrott och inte brott som begås i ”hastigt mod”, vilket normalt talar för att myndigheterna inte kommer att åberopa dråp utan mord. Detta har bekräftats av företrädare för de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna. Vår bedömning är därför att brottstypen dråp inte bör ingå i brottskatalogen, utan att det behov som finns tillgodoses av att mord ingår.

En med detta sammanhängande fråga är om dråp fortsatt bör ingå i brottskatalogen avseende de s.k. systemhotande brotten som riktar sig mot företrädare för myndigheter eller andra offentliga organ i syfte att påverka verksamheten (1 § första stycket 7 preventivlagen). Vid bestämmelsens tillkomst anfördes att endast mycket allvarliga systemhotande gärningar bör komma i fråga och att till dessa hör

bland annat dråp, vilket är ett brott som förövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten (prop. 2005/06:177 s. 62). De brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna har anfört att de inte har åberopat bestämmelsen för att förhindra dråp, men att den använts för att förhindra mord. Myndigheterna har därför anfört att de inte har några invändningar mot att dråp utgår från brottskatalogen i 1 § första stycket 7 preventivlagen. Vi anser att samma skäl som angetts till varför dråp inte bör ingå i brottskatalogen för det utökade tillämpningsområdet gör sig gällande även för den systemhotande brottsligheten. Dråp bör därför inte längre ingå i brottskatalogen för den systemhotande brottsligheten.

### *Misshandelsbrott*

En annan fråga som uppkommer gällande våldsbrotten är om grov misshandel (straffskala 1,5–6 år) och synnerligen grov misshandel (straffskala 5–10 år) ska ingå i brottskatalogen. Grövre former av misshandelsbrott är allvarliga brott och förekommer ofta inom kriminella nätverk, vilket kan tala för att det finns ett behov av preventiva åtgärder för att förhindra brottsligheten. Misshandel är dock även en vanligt förekommande brottskategori i samhället i övrigt (jfr SOU 2021:68 s. 179.). Liksom dråp omfattas grov misshandel och synnerligen grov misshandel i dag av tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel beträffande den s.k. systemhotande brottsligheten i 1 § första stycket 7 preventivlagen. Detta kan anföras som skäl för att även låta dessa brott ingå i den nu övervägda brottskatalogen. Som nyss angetts så är misshandelsbrott inte särskiljande för kriminella nätverk. Därtill kommer att det i en proportionalitetsbedömning är tveksamt om behovet av preventiva tvångsmedel för att förhindra denna typ av brottslighet, som inte alltid tillhör den allra allvarligaste brottsligheten, överväger integritetsintranget för den som blir föremål för tvångsmedlet. Vid en sammanvägning av intressena, däribland rätten till skydd för privatlivet, anser vi att det inte är proportionerligt att införa möjligheten till preventiva tvångsmedel för grov misshandel och synnerligen grov misshandel.

*Människorov och olaga frihetsberövande*

Människorov, som har en straffskala på 4–18 år eller livstid, innefattar exempelvis fall där kriminella nätverk använder sitt våldskapital för att skada offer till liv och hälsa, tilltvinga sig en tjänst eller för att utöva utpressning. Brottet, som är ett mycket allvarligt brott, kan pågå under en längre tid. Brottstypen är starkt kopplad till kriminella nätverk och det finns därför ett påtagligt behov av användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra brottet.

Vid en proportionalitetsbedömning anser vi att behovet av preventiva tvångsmedel, och den nytta som sådana åtgärder kan förväntas innebära, överväger integritetsintrånget för den som tvångsmedlet används mot. Vi anser därför att människorov bör omfattas av tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel.

Däremot anser vi inte att olaga frihetsberövande (straffskala 1–10 år) bör omfattas av tillämpningsområdet för den nu övervägda lagstiftningen. Skälet för detta är att brottet kan ha ett förhållandevis lågt straffvärde. Vid en proportionalitetsbedömning kan olaga frihetsberövande inte anses utgöra ett sådant allvarligt brott att behovet av preventiva tvångsmedel för att förhindra sådana brott uppväger integritetsintrånget och rätten till skydd för privatliv för den som tvångsmedlet används mot. Olaga frihetsberövande tillhör dessutom samma typ av brottslighet som människorov – brott mot frihet – och det behov som finns kan därmed ofta tillgodoses av att människorov ingår i brottskatalogen genom att det i ett tidigt skede kan vara svårt att bedöma vilket brott det är.

Olaga frihetsberövande ingår i brottskatalogen för den s.k. systemhotande brottsligheten, som riktar sig mot företrädare för myndigheter eller andra offentliga organ i syfte att påverka verksamheten, se 1 § första stycket 7 preventivlagen. Skälet att inkludera olaga frihetsberövande i brottskatalogen motiverades i förarbetena med att det i en del fall, åtminstone inledningsvis, kan framstå som oklart om den avsedda gärningen även omfattar ett bemäktigande enligt vad som krävs för att gärningen ska vara att anse som ett människorov (prop. 2005/06:177 s. 62). Vi anser som framgått att det finns skäl att göra en annan bedömning avseende vilka preventiva tvångsmedel som ska kunna tillämpas på den nu aktuella brottsligheten.

### *Narkotikabrott*

Narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten. Inkomsterna används för investering i och finansiering av kriminella upplägg inom såväl narkotikahandeln som inom andra brottsområden. Som vi redogjort för i avsnitt 7.1.3 visar materialet från de krypterade kommunikationstjänsterna att narkotikasmugglingen till Sverige bedrivs i en närmast industriell skala och att den omsätter miljardbelopp. Våld och konflikter i kriminella kretsar är ofta narkotikarelaterade, exempelvis uppgörelser om vem som ska hantera narkotikamarknaden. Materialet från de krypterade kommunikationstjänsterna visar att även om våldet inte alltid är direkt orsakat av narkotikauppgörelser så sker det i miljöer som är uppbyggda runt narkotika. Skjutningar och sprängningar är därmed starkt kopplade till narkotikabrottsligheten. I rapporten *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021* (Nationellt undermåttelsecentrum, dnr A562.287/2021, den 19 oktober 2021, s. 3 och 19) konstateras att narkotikabrottsligheten, utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i samhället och att det finns tydliga indikationer på att narkotikabrottsligheten är betydligt mer omfattande än tidigare uppskattningar. Narkotika- och våldsbrottsligheten har i rapporten bedömts utgöra ett allvarligt hot mot invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, samhällsviktiga funktioner, demokrati och rättssäkerhet samt för stabiliteten och säkerheten i de områden där brottsligheten förekommer.

Det anförda talar starkt för att preventiva tvångsmedel ska få användas för att förhindra den grävsta narkotikabrottsligheten. Om denna sorts brottslighet förhindras kommer de kriminella nätverken att försvagas ekonomiskt, men en annan effekt kan på sikt bli att det dödliga våldet avtar. Polismyndigheten och Tullverket har uppgett att det finns ett påtagligt behov av preventiva tvångsmedel för att förhindra den grävsta narkotikabrottsligheten och att sådana åtgärder skulle medföra betydande nytta för bekämpandet av såväl grova narkotikabrott som grova våldsbrott.

Grovt narkotikabrott (straffskala 2–7 år) och synnerligen grovt narkotikabrott (straffskala 6–10 år) är mycket allvarliga brott med höga straffvärden. Vid en proportionalitetsbedömning anser vi att intresset av att effektivt förhindra denna sorts allvarliga brottslighet

överbäger enskildas integritetsintrång, inklusive enskildas intresse av skydd för sitt privatliv. I intresseavvägningen bör även beaktas de brottsförebyggande effekter som ett förhindrande av den grova narkotikabrottsligheten skulle innebära för de grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar som är starkt sammankopplade med narkotikabrotten. Vår bedömning är därför att det är proportionerligt att grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott omfattas av tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel. Då narkotikabrottsligheten är gränsöverskridande bör motsvarande gälla för grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling som har samma straffskalor som grovt narkotikabrott respektive synnerligen grovt narkotikabrott.

### *Vapenbrott*

Skjutvapenvåld är kännetecknande för kriminella uppgörelser och smuggling av vapen utförs av kriminella nätverk såväl för att förse nätverket med vapen som för att utgöra en inkomstkälla. Polismyndigheten och Tullverket har uppgett att det krävs att tillgången till vapen begränsas för att förhindra det ökade antalet grova våldsbrott. Preventiva tvångsmedel skulle ge bättre förutsättningar för att stoppa vapen redan vid gränspassagen till Sverige, vilket enligt Tullverket skulle innebära en minskning av det dödliga våldet. Materialet från de krypterade kommunikationstjänsterna har visat att tillgången till vapen är god och inte utgör något praktiskt hinder för att utföra de planerade våldsdåden.

Grovt vapenbrott (straffskala 2–5 år) och synnerligen grovt vapenbrott (straffskala 4–7 år) är mycket allvarliga brott med höga straffvärden och har ett klart samband med de skjutningar som utförs av kriminella nätverk. Antalet anmälda vapenbrott och antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat (jfr *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten* (prop. 2017/18:26, s. 1)). De brottsbekämpande myndigheterna bör få ändamålsenliga verktyg för att förhindra den omfattande insmugglingen och försäljningen av illegala vapen, vilket även skulle få en reducerande effekt gällande det dödliga våldet. Enligt vår bedömning är det därför proportionerligt att preventiva tvångsmedel ska kunna användas för att förhindra de grävsta formerna av vapenbrott. Då vapenbrottsligheten ofta är

gränsöverskridande bör även grov vapensmuggling och synnerligen grovt vapenbrott, som har motsvarande straffskalor som grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, ingå i brottskatalogen.

### *Sprängningsbrott*

Allvarliga sprängningar är förknippade med kriminella nätverk och förekommer i samband med kriminella uppgörelser. Sprängningarna utförs inte sällan på allmän plats vilket medför fara för allmänheten och bidrar till allmän otrygghet. Sprängningar kan ingå i konflikter mellan olika kriminella nätverk, men det förekommer också att brottet riktas mot rättsväsendet. Som vi angett i avsnitt 7.1.2 har antalet sprängningar ökat den senaste tiden. Även antalet utomstående personer som drabbas av sprängningar har ökat. De brottsbekämpande myndigheterna har framfört att en avgörande faktor för att kunna förhindra såväl skjutningar som sprängningar är att de får tillgång till information i ett tidigare skede.

Brottet allmänfarlig ödeläggelse (straffskala 2–8 år) och den grova graden av brottet (straffskala 6–18 år eller livstid) är mycket allvarliga brott med höga straffvärden. Vid en proportionalitetsbedömning anser vi att dessa brott ska ingå i brottskatalogen för preventiva tvångsmedel. Däremot bör inte den mindre allvarliga formen av brottet allmänfarlig ödeläggelse (straffskala 1–3 år) ingå eftersom det inte utgör ett tillräckligt allvarligt brott i förhållande till integritetsintrånget.

I lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* från den 11 augusti 2022, s. 54 ff., föreslås att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning (grov allmänfarlig ödeläggelse) och att det införs omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska bedömas som grovt. Sådana kvalifikationsgrunder föreslås vara om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Straffskalan för grov allmänfarlig ödeläggelse föreslås vara densamma som för den nuvarande grova graden av allmänfarlig ödeläggelse.



*Brott om olovlig hantering av explosiva varor*

I lagen om brandfarliga och explosiva varor (2010:1011) finns bestämmelser om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor. Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska som huvudregel ha tillstånd till det. Exempel på explosiva varor är handgranater, minor, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar, såsom fyrverkerier och s.k. bangers, jfr 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Polismyndigheten och Tullverket har angett att brott enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor bör ingå i brottskatalogen eftersom det under senare år har skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige och att det finns tydliga tecken på att personer som tillhör kriminella grupperingar har tillgång till explosiva varor i större utsträckning än tidigare och har en större benägenhet att använda dessa (jfr *Explosiva varor – Tullverkets befogenheter vid inre gräns*, prop. 2016/17:169 s. 13). Om det är ett skjutvapen eller en handgranat som används vid ett allvarligt våldsdåd kan ibland snarast antas vara en slump eller beroende på vad som för tillfället finns tillgängligt (se prop. 2017/18:26, s. 12). För att förhindra sprängningar som utförs av de kriminella nätverken bör därför tillgången till explosiva varor kraftigt begränsas enligt myndigheterna.

Grovt brott eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor är mycket allvarliga brott med höga straffskalor (2–5 år) respektive (4–7 år). Brotten har relativt nyligen varit föremål för straffskärpningar och straffskalorna är desamma som för de grävsta vapenbrotten (se prop. 2017/18:26 och *En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor*, prop. 2019/20:200). Enligt vår uppfattning bör de brottsbekämpande myndigheterna få adekvata verktyg för att förhindra illegal hantering av explosiva varor såsom handgranater, bomber och minor som är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen (jfr prop. 2017/18:26 s. 12). Vi anser därför vid en proportionalitetsbedömning att även brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska omfattas av brottskatalogen för preventiva tvångsmedel. Det är även angeläget att förhindra att explosiva varor olovligen förs in i landet för att därefter användas i allvarliga våldsdåd. På motsvarande

sätt bör därför grov smuggling av explosiv vara och synnerligen grov smuggling av explosiv vara, som har samma straffskalor som de grova vapenbrotten och de grova brotten mot tillståndsplikten för explosiva varor, ingå i brottskatalogen.

### 9.7.3 Tillämpande myndigheter

Den utvidgning av tillämpningsområdet som åstadkoms genom att fler brott ska kunna medföra användning av preventiva tvångsmedel, innebär att fler myndigheter än i dag kommer att tillämpa lagen. Regleringen är dock neutral på så sätt att det inte uttryckligen anges vilka myndigheter som kan tillämpa lagen för att förhindra den angivna brottstypen med hjälp av preventiva tvångsmedel. Denna lagtekniska utformning har preventivlagen redan i dag och innebär att man undkommer svårigheten med att det ibland inte finns en tydlig gräns avseende vilken myndighets ansvarsområde som brottstypen faller under, till exempel narkotikabrottslighet.

I dag används preventivlagen främst av Säkerhetspolisen. Polismyndigheten kan tillämpa bestämmelsen i 1 § första stycket 7 som reglerar den s.k. systemhotande brottsligheten. Enligt uppgift från Polismyndigheten tillämpas denna bestämmelse sällan av myndigheten. Med den nu föreslagna brottskatalogen förväntas Polismyndigheten att använda sig av preventivlagen i betydligt större utsträckning, eftersom den huvudsakligen upptar brottslighet som den myndigheten ansvarar för. Tullverket förväntas att använda sig av lagen i fråga om smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor.

## 9.8 Tillståndsgivarens proportionalitetsbedömning

**Vårt förslag:** Ett tillstånd till ett hemligt tvångsmedel enligt det utökade tillämpningsområdet ska endast få meddelas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som tvångsmedlet riktas mot eller för något annat motstående intresse.

## Skälen för vårt förslag

Avslutningsvis bör framhållas att preventivlagen har utformats med utgångspunkt i det typiserade integritetsintrång som åtgärderna i fråga kan förväntas medföra. Förhållandena vid tillämpningen i det enskilda fallet är mycket varierade. Konkreta omständigheter är då kända för beslutsfattaren. Beslutsfattaren har uppgifter om vilken brottslighet det är fråga om, vilka omständigheter som pekar mot en viss person och vad myndigheterna förväntar sig kunna vinna genom den aktuella åtgärden, vilken betydelse detta kan ha samt hur åtgärden ska utformas. Med utgångspunkt i bland annat dessa omständigheter kan tillämparen bilda sig en uppfattning om behov, effektivitet och nytta samt det förväntade integritetsintrånget. Det finns ett utrymme för bedömning inom varje sådant område. Genom en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet kan tillämparen bilda sig en uppfattning om huruvida den åtgärd som tillståndsansökan avser är proportionerlig. Beslutsfattaren ska därför alltid i varje enskilt fall pröva om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som utsätts för tvångsmedlet eller för något annat motstående intresse, se avsnitt 4.1.1. Proportionalitetsfrågan avgörs därmed inte i sin helhet av lagstiftaren utan ska även överlämnas till rättstillämpningen såvitt avser den enskilda åtgärd som är föremål för prövning.

Proportionalitetsprincipen är särskilt lagfäst i anslutning till de bestämmelser som behandlar hemliga tvångsmedlen, se bland annat 5 § 2 preventivlagen. Den bör gälla även för det utökade tillämpningsområdet.



# 10 Rättssäkerhetsgarantier

## 10.1 Inledning

Användningen av tvångsmedel i preventivt syfte medför inskränkningar i rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen, se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2. EU:s rättighetsstadga säkerställer ett likvärdigt skydd för grundläggande fri- och rättigheter som Europakonventionen i de fall unionsrätten ska tillämpas. I vilka fall unionsrätten är tillämplig är ytterst en fråga för EU-domstolen, men det kan konstateras att frågor om brottsbekämpning och nationell säkerhet huvudsakligen tillhör varje medlemsstats egen kompetens. När det gäller myndigheters tillgång till datalagrade uppgifter för brottsbekämpande ändamål eller till skydd för nationell säkerhet står det däremot klart att frågan är underkastad unionsrätten och att EU:s rättighetsstadga är tillämplig, se avsnitt 3.2.4. Då rättigheterna i EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen i princip är desamma så är de bedömningar vi gör i detta kapitel avseende om förslagen är förenliga med Europakonventionen även giltiga för stadgan.

Som vi konstaterat i kapitel 8 leder varje befogenhet för staten att i hemlighet bereda sig tillgång till personlig information, och varje utnyttjande av denna befogenhet, till ingrepp i den personliga integriteten. Regleringen om preventiva tvångsmedel motiveras av intresset av att förhindra allvarlig brottslighet, vilket är ett godtagbart ändamål för sådana inskränkningar enligt regeringsformen och Europakonventionen. Samtidigt är det av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjelivet respekteras. De rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom Europakonventionen omfattar även en skyldighet för staten att skydda den enskilde mot ingrepp och effektivt bekämpa och utreda brott.

Regleringen om hemliga tvångsmedel bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan enskildas rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Avvägningen har resulterat i att tvångsmedelsregleringen omgärdas av ett antal rättssäkerhetsgarantier och mekanismer för att säkerställa högt ställda krav på rättssäkerhet, liksom att intrånget i den personliga integriteten inte blir större än vad som krävs. De har tillkommit bland annat för att möta de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer i dessa avseenden. För att systemet med hemliga tvångsmedel ska vara rättssäkert och att den personliga integriteten ska respekteras behövs det enligt Europadomstolen förutsebara, tydliga och precisa lagregler, oberoende förhands- och efterhandskontroll samt bestämmelser som gör sådan kontroll möjlig, till exempel genom krav på dokumentation av beslut och åtgärder samt underrättelser till de som utsatts för tvångsåtgärden. Det behöver finnas bestämmelser om hur den information som inhämtas får behandlas och för vilka ändamål. En brist i något avseende, till exempel en mycket vid tillämpningsbestämmelse, kan uppvägas av andra kontrollmekanismer, till exempel domstolsprövning och medverkan av offentliga ombud. En reglering om preventiv tvångsmedelsanvändning måste därför bedömas utifrån ett helhetsperspektiv, se avsnitt 3.2.2 och där angivna rättsfall.

I samband med redovisningen av gällande rätt i kapitel 4 har vi kortfattat redogjort för regleringen avseende beslutsordning, tillsyn, användandet av överskottsinformation och underrättelser till enskilda. I detta kapitel analyseras om förslaget om ett utökat tillämpningsområde av preventiva tvångsmedel är förenligt med skyddet för mänskliga rättigheter, inklusive rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter. I kapitlet redovisar vi även tidigare gjorda bedömningar om huruvida bestämmelserna i preventivlagen lever upp till de krav som finns i regeringsformen och Europakonventionen, bland annat från den utvärdering som gjordes av preventivlagen när lagstiftningen varit i kraft i några år (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237), och från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier, som hade i uppdrag att undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna till skydd för den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel enligt bland annat preventivlagen har tillämpats från och med år 2012 samt att analysera om

regelverket är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen (*Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61).

## 10.2 Förutsebara, tydliga och precisa regler

**Vår bedömning:** Bestämmelserna om det utökade tillämpningsområdet är tillräckligt precisa, förutsebara och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

Förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast ska få avse meddelanden som den person som åtgärden riktas mot deltar i, bör genomföras.

**Vårt förslag:** Det ska anges i bestämmelsen om postkontroll att tvångsmedlet endast ska få avse en försändelse som ställts till den person som åtgärden riktas mot eller som har avsänts av honom eller henne.

### Skälen för vår bedömning och vårt förslag

#### *Inledning*

Ett krav på förutsebara, tydliga och precisa regler med ett väl avgränsat tillämpningsområde skyddar enskilda mot omotiverade ingrepp och gör användningen av preventiva tvångsmedel rättssäker. Det är också väsentligt att det finns begränsningar till skydd för den personliga integriteten.

Som beskrivits i avsnitt 3.2.1 och 3.2.2 måste all tvångsmedelsanvändning som innebär en inskränkning av den enskildes rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen ha stöd i lag, se till exempel domen i målet *Roman Zakharov mot Ryssland*. Därtill måste det vara förutsebart under vilka omständigheter som tvångsmedel kan komma att användas. Personkretsen som kan komma att bli föremål för hemliga tvångsåtgärder ska enligt Europadomstolen vara begränsad och väl definierad. Tvångsåtgärder får riktas mot personer som inte är misstänkta för brottslig verksamhet, men det behöver då finnas en koppling till brottsligheten, till exempel att per-

sonen kan antas ha upplysningar om brottet. Det krävs vidare enligt Europadomstolen att lagen tydligt anger karaktären på de brott som kan leda till ett beslut om tvångsmedel och hur länge ett tillstånd till ett hemligt tvångsmedel får gälla. Kraven är inte unika för den preventiva tvångsmedelsanvändning som utredningen behandlar utan all annan tvångsmedelsanvändning är underkastad samma krav. Lagstiftaren har i samband med införandet av nya tvångsmedel och utökningar av tillämpningsområdet att beakta detta.

Den analys som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har gjort, beträffande bestämmelserna om vilken slags brottslighet som hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen får användas mot, visar att de uppfyller de krav som ställs avseende precision och förutsebarhet. Likaså bedöms bestämmelserna i preventivlagen såvitt avser avgränsningen av personkrets – genom riskrekvisit, den s.k. bevislätnadsregeln avseende brottslighet inom en organisation eller grupp samt kopplingen till nummer, adress eller kommunikationsutrustning – uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen genom att vara tillräckligt precisa, förutsebara och begränsade. Bedömningen gäller emellertid inte för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eftersom bestämmelsens ordalydelse kan avse meddelanden mellan personer som varken är misstänkta eller kan ha upplysningar om brott. Utredningen har därför föreslagit att det i bestämmelsen tydliggörs att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i (SOU 2018:61 s. 118 ff.).

### *Våra överväganden*

I kapitel 9 har vi föreslagit hur tillämpningsområdet för den nya reglering som vi har att överväga ska avgränsas genom angivande av olika kvalifikationskrav. Enligt våra förslag avgränsas lagstiftningens personkrets genom att preventiva tvångsmedel endast ska få användas om det är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet av särskilt allvarligt slag samt 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. Vilken brottslig verksamhet av särskilt



allvarligt slag som det är fråga om preciseras genom att de brott som kan medföra användning av preventiva tvångsmedel räknas upp i en särskild brottskatalog. Då användningen av preventiva tvångsmedel kan innefatta ett mycket ingripande integritetsintrång har brottskatalogen utformats efter noggranna avvägningar utifrån behov, effektivitet och proportionalitet och resulterat i att tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen har begränsats till den allvarligaste brottsligheten som förekommer i kriminella nätverk.

Användningen av ett tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet ska, på samma sätt som i dag, knytas till en viss person. En förutsättning för tillstånd till tvångsmedel är att det finns en koppling mellan denna person och det informationssystem, plats eller liknande som tvångsmedelsanvändningen avser.

När det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation instämmer vi med Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om att det bör tydliggöras att tvångsmedlet endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i (SOU 2018:61 s. 121 och 131 ff.). Förtydligandet krävs för att tillgodose Europakonventionens krav på precisa regler avseende vilken personkrets som tvångsmedel får användas mot. Vi ansluter oss därmed till förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier i denna del.

Vi anser även att bestämmelsen om postkontroll i preventivlagen bör förtydligas genom att det uttryckligen anges i bestämmelsen att försändelsen antingen ska ha ställts till den person som åtgärden riktas mot, eller avsänts av honom eller henne. Detta krav framgår av en motsvarande bestämmelse om postkontroll i 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar och bör även införas i preventivlagen så att kravet på personanknytning uppfylls. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Sammantaget anser vi att de föreslagna avgränsningarna och kvalifikationskraven, tillsammans med de föreslagna förtydligandena avseende vilka meddelanden respektive försändelser som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och postkontroll får avse, innebär att tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen är begränsat och väl definierat. Det är därmed förutsebart i vilka situationer och under vilka förutsättningar som preventiva tvångsmedel kan komma att användas. Bestämmelserna är tillräckligt förutsebara, tydliga och precisa för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter, inklusive den personliga integriteten. De

krav som ställs upp avseende detta i regeringsformen och Europakonventionen är därmed uppfyllda.

## 10.3 Förhandskontroll av domstol

### 10.3.1 Domstolsprövning

**Vårt förslag:** Frågor om tillstånd till preventiva tvångsmedel enligt det utökade tillämpningsområdet ska prövas av allmän domstol på ansökan av åklagaren.

#### Skälen för vårt förslag

##### *Inledning*

Hemliga tvångsmedel intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen på så sätt att tvångsmedlens hemliga karaktär gör att de som utsätts för dem inte kan kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Det är därför väsentligt att integritetsintresset beaktas vid tillståndsprövningen.

Tillstånd till hemliga tvångsmedel ska beslutas av en domstol eller en oberoende myndighet för att säkerställa att det finns en balans mellan intresset av brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, se till exempel domen i målet *Roman Zakharov mot Ryssland* från Europadomstolen som beskrivs i avsnitt 3.2.2, men även *Tele2 domen* samt de nyligen meddelade domarna *Prokuratuur och Commissioner of An Garda Síochána* från EU-domstolen som beskrivs i avsnitt 3.2.4.

Frågor om preventiva tvångsmedel prövas av domstol på ansökan av åklagaren enligt preventivlagen (6 § första stycket preventivlagen, jfr 14 § lagen om hemlig dataavläsning). Vid införandet av preventivlagen framhöll regeringen att det var mycket viktigt med ett beslutsförfarande som, så långt möjligt, garanterade en korrekt tillståndsgivning och kontroll av verksamheten. I frågan om hur beslutsordningen skulle utformas ansåg regeringen att det redan fanns ett inarbetat system hos domstolarna för att handlägga ärenden om tvångsmedel vilket inkluderar systemet med offentliga ombud samt att domstolarna har den kompetens och erfarenhet av att beakta integritets-

aspekter som krävs, medan en prövning av en särskild nämnd inte skulle skapa en ordning som tillvaratog integritetsintresset på samma påtagliga sätt (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 64 f.). Vid utvärderingen av preventivlagen konstaterades att systemet med domstolsprövning fungerade väl (prop. 2013/14:237 s. 135 f.).

Vid införandet av hemlig dataavläsning ansågs att tillstånd skulle ges av domstol med hänsyn till åtgärdens ingripande karaktär (*Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*, SOU 2017:89, s. 380 f. och *Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 147 f.).

Den svenska regleringen om förhandskontroll av domstol har bedömts vara förenlig med kraven på oberoende förhandsprövning. Även tillämpningen av förhandskontroll lever i praktiken upp till dessa krav genom att frågor om behov, integritet och proportionalitet bevakas bland annat med frågor från domare och offentliga ombud, vilket kan leda till att åklagaren justerar eller återkallar sin ansökan, eller med noggrann prövning av domstolen, vilket kan leda till att domstolen avslår eller begränsar tillståndet eller förenar det med särskilda villkor (SOU 2018:61 s. 135 ff.).

### *Våra överväganden*

Underrättelseverksamhet är inte primärt inriktad mot någon viss gärning eller någon viss misstänkt person, utan den kännetecknas av att den är operativ, kunskapssökande och undersökande. Tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet förutsätter därför höga krav på att regelverket omgärdas av rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för att säkerställa att tillståndsgivningen är rättssäker och att intrången i den personliga integriteten inte blir större än vad som tillåts enligt regeringsformen och Europakonventionen. Detta talar för att tillståndsprövningen för det utökade tillämpningsområdet ska göras av domstol. Denna ordning finns i dag i preventivlagen. En domstolsprövning skulle innebära en oberoende förhandskontroll av tvångsmedelsanvändningen, fristående från de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna, och med kontradiktion som utgångspunkt. En sådan ordning är utan tvivel förenlig med Europakonventionens krav på oberoende och opartiskhet.

Stockholms tingsrätt är genom den tillståndsprövning som sker enligt preventivlagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar väl förtrogen med prövningar som avser underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har framfört att preventivlagens ordning i detta avseende fungerar väl. Enligt vår bedömning finns det inte anledning att överväga en annan beslutsordning än domstolsprövning för det utökade tillämpningsområdet. De brottsbekämpande myndigheterna har också förordat domstolsprövning för det utökade tillämpningsområdet. Vi återkommer till forumfrågan i avsnitt 11.4.

En ansökan om preventiva tvångsmedel enligt preventivlagen görs i dag av åklagare. Inte heller denna ordning finns det anledning att avvika från.

### 10.3.2 Interimistiska beslut

**Vårt förslag:** Åklagare ska få fatta interimistiskt beslut om preventiva tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Domstolsprövning är en viktig del av det system med rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tillämpningen av de preventiva tvångsmedlen. En självklar utgångspunkt är därför att befogenheter för åklagare att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel endast bör förekomma om starka skäl talar för det (se *Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering*, prop. 2002/03:74, s. 42 f. och prop. 2013/14: 237 s. 138). Enligt Europadomstolen får i undantagsfall och när det är befogat, till exempel vid brådskande och allvarliga fall, en tvångsåtgärd påbörjas utan förhandsprövning av en oberoende myndighet, under förutsättning att en oberoende prövning sker i efterhand, se avsnitt 3.2.2.

Åklagare kan besluta om tillstånd till preventiva tvångsmedel interimistiskt, dvs. i avvaktan på rättens beslut. En förutsättning är att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten (6 a § preventivlagen, jfr 17 § lagen om hemlig dataavläsning). Om åklagaren har meddelat ett interimistiskt tillstånd ska han eller hon utan dröjsmål skriftligen anmäla beslutet hos rätten och ange skälen för åtgärden. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet och om den finner att det inte finns skäl för åtgärden ska beslutet upphävas. Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten har hunnit göra en sådan prövning och det senare visar sig att det saknats skäl för åtgärden får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

Det anges i förarbetena till preventivlagen att interimistiska beslut är avsedda att tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden annars riskerar att gå förlorat och att sådana beslut endast ska meddelas i undantagsfall och framför allt bör tillämpas utanför domstolarnas öppettider, i synnerhet i sådana fall när offentliga ombud annars ska medverka. Det framhålls vidare att samma krav på beslutets innehåll gäller som för rättens beslut och att det finns en skyldighet att, när det finns skäl till det, föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan. Ordningen med en obligatorisk efterföljande domstolsprövning säkerställer att tillståndsgivningen kommer att kontrolleras av en från de brottsbekämpande myndigheterna fristående instans vilket uppväger de negativa konsekvenserna för enskildas rättssäkerhet som förslaget annars hade kunnat innebära (prop. 2013/14:237 s. 139 f. och 182 f.).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har gjort bedömningen att regleringen är förenlig med kraven på förhandsprövning enligt Europakonventionen eftersom interimistiska beslut endast får användas i mycket brådskande undantagsfall och efterföljs av en domstolsprövning. Utredningen har även undersökt i vilka fall de interimistiska besluten meddelas, kvaliteten på besluten, utfallet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskning av hanteringen av besluten och bedömt att tillämpningen är förenlig med kraven (SOU 2018:61 s. 139 ff.).

*Våra överväganden*

De brottsbekämpande myndigheterna har framfört att det finns ett stort behov av att i brådskande situationer kunna få tillstånd till preventiva tvångsmedel även när det gäller den brottslighet som omfattas av det utökade tillämpningsområdet. Det kan handla om behov som infinner sig efter domstolarnas öppettider, men det kan även vara fråga om s.k. minutoperativa åtgärder, till exempel att polisen med kort varsel får kännedom om att ett möte mellan kriminella aktörer ska ske på en viss plats eller att byte av SIM-kort skett i en telefon. Myndigheterna har uppgett att behovet av interimistiska beslut gäller för alla preventiva tvångsmedel. I annat fall riskerar de att bli utan verkan eftersom det är nödvändigt att tiden mellan beslut och verkställighet är kort. Den tekniska utvecklingen på området innebär att det allt oftare uppstår brådskande situationer då tillstånd till preventiva tvångsmedel krävs snabbt för att kunna förhindra att brottsplaner avseende allvarlig brottslighet genomförs. Detta behov kan inte tillgodoses av domstolarna fullt ut eftersom domstolarna inte är tillgängliga dygnet runt. Enligt vår bedömning har de brottsbekämpande myndigheterna, även när det gäller det utökade tillämpningsområdet, ett behov av snabba tillståndsbeslut.

Ett tillfälligt åklagarbeslut om tillåtelse att använda preventiva tvångsmedel är ett undantag från huvudregeln om domstolsprövning. Avsaknaden av kontradiktion i det interimistiska förfarandet innebär en viss försvagning av rättssäkerheten. För att interimistiska beslut av åklagare ska kunna tillåtas är det därför nödvändigt att beslutet omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier i form av obligatorisk efterföljande domstolsprövning som ska ske skyndsamt samt ett förbud mot att använda de inhämtade uppgifterna till nackdel för den enskilde om det inte fanns skäl för åtgärden. I tidigare lagstiftningsärenden har den ordning som gäller för interimistiska beslut enligt preventivlagen ansetts innebära tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda och leva upp till kraven på förhandsprövning enligt Europakonventionen. Vi har inte anledning att göra någon annan bedömning. Enligt den granskning som har utförts av Utredningen om rättssäkerhetsgarantier och redovisades 2018 håller de interimistiska besluten hög kvalitet. Detta bekräftas av den senaste redovisningen till riksdagen av användningen av hemliga tvångsmedel som visar att de interimistiska besluten endast upphävts av domstol i

några enstaka fall (*Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel*, skr. 2021/22:79, s. 16, 21, 23, 31 och 36). Sammantaget ger detta en bild av att systemet med interimistiska beslut används när det finns goda skäl för det. Mot denna bakgrund ser vi inte anledning att göra en annan bedömning i fråga om möjligheten för åklagare att kunna fatta interimistiska beslut avseende det utökade tillämpningsområdet.

Sammanfattningsvis anser vi därför att åklagare bör få meddela tillstånd i frågor om preventiva tvångsmedel enligt det utökade tillämpningsområdet, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd. De bestämmelser om efterföljande domstolsprövning samt förbudet mot viss uppgiftsanvändning som finns enligt nuvarande ordning bör även gälla för det utökade tillämpningsområdet för att uppväga negativa konsekvenser för enskildas rättssäkerhet. Samtliga preventiva tvångsmedel som i dag kan bli föremål för interimistiska beslut enligt preventivlagen bör omfattas av förslaget. Det bör dock framhållas att, som påtalats i tidigare lagstiftningsärenden, möjligheterna till interimistiska beslut är avsedda att tillämpas restriktivt (prop. 2013/14:237 s. 142).

## 10.4 Offentliga ombud

**Vårt förslag:** Offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen för det utökade tillämpningsområdet avseende hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Ett system med offentliga ombud infördes år 2004 för att i ärenden om hemliga tvångsmedel bevaka enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet. Skälet var att förstärka enskildas rättsskydd genom att införa en kontradiktorisk process, men även för att det ansågs angeläget att det fanns en rättssäkerhetsgaranti redan vid

tillståndsprövningen, utöver det faktum att det är domstol som prövar tillstånd (prop. 2002/03:74 s. 22 f.).

Ett offentligt ombud är motpart till åklagaren vid sammanträden inför domstol och ska bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning följs. Ombuden kan sägas utgöra en kompensation för att den enskilde inte kan företräda sina intressen. Det ska dock framhållas att offentliga ombud inte har som uppdrag att företräda den som är föremål för tvångsmedelsanvändningen. De ska i stället bevaka enskildas integritetsintressen i allmänhet och lyfta fram omständigheter till skydd för såväl den som åtgärden avser som tredje mans integritet. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av allt material som ligger till grund för domstolens prövning, att genom frågor och påpekanden bidra till att det underlag som presenteras vid sammanträdet är tillräckligt från integritetssynpunkt och att verka för att ett tillstånd utformas på ett sådant sätt att det så långt som möjligt tillgodoser legitima integritetsintressen. Vidare har ombudet rätt att motsätta sig bifall till en ansökan samt att överklaga domstolens beslut, exempelvis om det inte är förenligt med lag eller om rätten enligt ombudet gjort en felaktig bedömning i fråga om hänsynen till ett motstående intresse. När systemet med offentliga ombud utvärderades ansåg regeringen att det fungerade på ett tillfredsställande sätt och fyllde en viktig funktion som rättssäkerhetsgaranti (prop. 2002/03:74 s. 50 och prop. 2013/14:237 s. 120).

Ordningen med offentliga ombud gäller för ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning (6 § andra stycket preventivlagen). Ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation omfattas inte av systemet med offentligt ombud. Det synes ha rätt oklarheter i frågan om offentliga ombud även ska delta i ärenden enligt preventivlagen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. Ordalydelsen i 6 § andra stycket preventivlagen tyder på att offentliga ombud inte ska medverka i dessa ärenden. Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att avsikten varit motsatsen (prop. 2005/06:177 s. 66). I praktiken förordnas emellertid inte offentliga ombud vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. Denna ordning har regeringen inte funnit anledning att frångå (prop. 2013/14:237 s. 122). Vid ärenden om hemlig dataavläsning ska ett ombud alltid närvara, dvs. även om ansökan



enbart avser kommunikationsövervakningsuppgifter (16 § lagen om hemlig dataavläsning).

Något uttryckligt krav på att det ska medverka offentliga ombud vid tillståndsprövningen finns varken enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har utvärderat systemet med offentliga ombud och anfört att systemet har bidragit till att sammanträdena fått en bättre struktur, att processen blivit mer kontradiktorisk och att ombudens åsikter inte sällan leder till att ansökningar justeras eller tillstånd begränsas i förhållande till den ursprungliga ansökan (SOU 2018:61 s. 153 ff.).

### *Våra överväganden*

Systemet med offentliga ombud utgör ytterligare en kontrollmekanism som stärker tillståndsprövningen, i synnerhet vad avser integritetsavvägningar, och därmed bidrar till att uppfylla kraven enligt regeringsformen och Europakonventionen avseende oberoende förhandskontroll. Vi anser därför att offentliga ombud bör medverka även vid tillståndsprövningen för det utökade tillämpningsområdet avseende de hemliga tvångsmedel som i dag omfattas av ordningen, dvs. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning.

Som angetts ovan omfattas inte ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll av systemet med offentligt ombud. De skäl som anförts av regeringen i tidigare lagstiftningsärenden – att behovet av offentligt ombud är mindre i dessa ärenden jämfört med de tvångsmedel som är mer integritetskänsliga samt att sådana frågor som det offentliga ombudet särskilt bevakar mer sällan uppkommer – gör sig gällande även när tillstånd söks enligt det utökade tillämpningsområdet (prop. 2002/03:74 s. 23 f. och prop. 2013/14:237 s. 121 f.). Offentliga ombud ska därför inte medverka vid tillståndsprövningen för det utökade tillämpningsområdet av ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll.

## 10.5 Tillståndsbeslutets innehåll

**Vårt förslag:** Ett beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt det utökade tillämpningsområdet ska ha samma innehåll som det som anges i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning angående tillståndsbeslut.

Ett beslut om tillstånd till hemlig dataavläsning utanför förundersökning som gäller kameraövervakningsuppgifter ska även ange plats.

**Vår bedömning:** Förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om att det i ett beslut om tillstånd till postkontroll bör anges vilka försändelser som tillståndet omfattar bör genomföras.

### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

#### *Inledning*

Det är av väsentlig betydelse att beslut om tillstånd att använda preventiva tvångsmedel är tydliga, precisa och detaljrika så att beslutet kan verkställas på rätt sätt, men även för att efterhandskontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel blir enklare att utföra. På så sätt kan skyddet för den enskildes personliga integritet bevakas.

Vad ett beslut om hemliga tvångsmedel i preventivt syfte ska innehålla regleras i 8 § preventivlagen. I beslutet ska det anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för beslutet och under vilken tid tillståndet gäller. I ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det även anges vilket telefonnummer eller annan adress alternativt vilken kommunikationsutrustning som tillståndet avser. Det ska slutligen anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät. När det gäller tillstånd till hemlig kameraövervakning ska det även anges för vilken plats tillståndet gäller. För tillstånd enligt preventivlagen gäller att rätten, när det finns skäl för det, ska ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

Enligt 18 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning ska det i ett tillstånd till hemlig dataavläsning förutom tidsangivelse även anges vilket avläsningsbart informationssystem som avses och vilken typ av uppgift som får läsas av eller tas upp. Att beviljad uppgiftstyp ska framgå av tillståndet är en viktig skyddsåtgärd för den personliga integriteten för att det inte ska vara möjligt att läsa av andra uppgiftstyper än vad som är tillåtet och så att de brottsbekämpande myndigheterna kan anpassa verkställighetstekniken efter den tillåtna uppgiftstypen (SOU 2017:89 s. 385). Vid beslut om hemlig dataavläsning är det obligatoriskt att tillståndet innehåller villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Sådana villkor kan ta sikte på i stort sett vilka omständigheter som helst som kan gagna skyddet för den personliga integriteten, till exempel att användningen av hemlig dataavläsning ska begränsas när avläsningen eller upptagningen avser ett avläsningsbart informationssystem som används av en större krets av personer, till exempel en dator på ett internetcafé. I sådana fall bör avläsning eller upptagning endast utföras när man vet att den som är föremål för tvångsåtgärden använder datorn. Ett annat exempel är att användningen av hemlig dataavläsning bör begränsas när det finns risk att utomstående kan komma att figurera i film vid aktivering av en kamera på en mobiltelefon (prop. 2019/20:64 s. 156).

Interimistiska åklagarbeslut ska vara utformade med samma innehåll som ett beslut av rätten. Besluten ska därmed innehålla särskilda villkor när det finns skäl till det (prop. 2013/14:237 s. 183 och 198). För det fall det interimistiska beslutet avser användning av hemlig dataavläsning är det obligatoriskt att ange villkor.

Skyldigheten och möjligheten att föreskriva särskilda villkor till skydd för den personliga integriteten innebär att domstolen kan begränsa utrymmet för den brottsbekämpande myndigheten att använda det hemliga tvångsmedlet. Villkoren gör det möjligt att tillåta åtgärder som utan sådana villkor hade framstått som disproportionerliga och är därmed viktiga utifrån såväl ett brottsbekämpningsperspektiv som ett integritetperspektiv. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har bedömt att bestämmelserna om särskilda villkor till skydd för den personliga integriteten är viktiga och bidragande till att regelverket kring innehållet i tillståndsbesluten uppfyller kraven enligt Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 149 f.).

Någon angiven tid för hur länge ett tvångsmedel får pågå har inte ställts upp av Europadomstolen, men en tidsbegränsning av tillståndet är nödvändig av integritetsskäl och för att tillgodose de krav som Europadomstolen ställt upp, se avsnitt 3.2.2. I samtliga tvångsmedelsfall gäller att tiden för tillståndet inte får bestämmas längre än nödvändigt och inte får överstiga en månad från dagen för beslutet när det gäller tid som infaller efter beslutet. (7 § preventivlagen och 18 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Om det finns behov av tvångsmedlet för längre period måste ett nytt tillstånd sökas. Det finns inte någon lagstadgad tidsgräns för tiden innan tillståndet beviljades. Ett tillstånd till att läsa av eller ta upp lagrade uppgifter eller historiska uppgifter omfattas därmed inte av kravet på en bortre tidsgräns, men vid tillståndsgivningen bör, till exempel av integritetsskäl, uppgifter som får tas upp även såvitt avser tiden före beslutet begränsas eftersom tiden inte får vara längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet, jfr prop. 2019/20:64 s. 234.

Enligt Europakonventionen krävs att tillståndet klart och tydligt identifierar den person som ska bli föremål för tvångsmedlet eller vissa bestämda lokaler om tillståndet gäller en plats. Sådan identifiering kan göras med hjälp av namn, adresser, telefonnummer eller annan information av betydelse, se avsnitt 3.2.2. Syftet är att begränsa tillståndet och därigenom den verkställande myndighetens handlingsfrihet. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har i fråga om den svenska regleringen uppfyller kraven avseende identifiering av särskild person ansett att ett tillstånd som avser en ip-adress kan vara problematiskt, eftersom ip-adresser ofta är dynamiska, dvs. de byter användare, och kan användas av flera personer samtidigt. Utredningen menar att sådana beslut emellertid kan förtydligas med särskilda villkor och sammantaget anser utredningen att regleringen uppfyller de krav som Europakonventionen ställer på att den person som åtgärden avser ska anges i beslutet (SOU 2018:61 s. 146 f.).

Däremot ifrågasätter utredningen om besluten om tillstånd till postkontroll uppfyller de krav på tillståndsbegränsningar som Europadomstolen ställt upp i detta avseende och föreslår att en bestämmelse tas in i 8 § preventivlagen om att det i beslutet ska preciseras vilka försändelser som förordnandet omfattar (SOU 2018:61 s. 147 ff.).

*Våra överväganden*

Som vi redogjort för i föregående avsnitt ska ett tillstånd enligt preventivlagen ange vilket tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för beslutet, vilken tid tillståndet avser, vilket telefonnummer, adress eller vilken kommunikationsutrustning som tillståndet avser vid avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikationsutrustning samt vilken plats tillståndet avser vid kameraövervakning. Vid tillstånd till hemlig dataavläsning ska beslutet förutom tidsangivelse även innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som tillståndet avser samt vilken typ av uppgift som får läsas av eller tas upp. När tillstånd ges till hemlig dataavläsning utanför förundersökning är det obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, medan sådana villkor endast behöver anges för tvångsmedlen enligt preventivlagen när det finns skäl för det. Vi anser att den reglering som i dag finns i 8 § preventivlagen och 18 § lagen om hemlig dataavläsning avseende ett besluts innehåll även ska gälla för det utökade tillämpningsområdet.

I 18 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning föreskrivs att om ett tillstånd till hemlig dataavläsning under en förundersökning som gäller kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter avser en plats, ska även platsen anges i tillståndet. Detta bör även gälla för ett beslut om tillstånd till hemlig dataavläsning utanför förundersökning som gäller kameraövervakningsuppgifter.

Ett beslut om tillstånd till postkontroll brukar enligt Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vara utformat så att det avser samtliga försändelser till en viss adressat. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har därför föreslagit att det i tillståndet anges vilka försändelser som tillståndet omfattar. Enligt den utredningen innebär tvångsmedlet en inte obetydlig risk för integritetsintrång och utredningen menar att ordningen inte uppfyller de krav på tillståndsbegränsningar som Europadomstolen ställt upp i detta avseende (SOU 2018:61 s. 148). Det kan noteras att det i den nya lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar har införts ett krav på att det av tillståndet till postkontroll ska framgå vilka försändelser som tillståndet omfattar. Genom ett sådant krav begränsas intrånget (*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, prop. 2021/22:131 s. 168). Förslagen från Utredningen om rätts-

säkerhetsgarantier bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det saknas därför anledning för oss att lämna ett eget förslag i frågan om ett införande av krav på att precisera vilka försändelser som ett tillstånd till postkontroll omfattar. Vi ansluter oss i stället till förslaget.

I dag framgår av 4 § andra stycket andra meningen preventivlagen att ett beslut om tillstånd till postkontroll ska innehålla en under rättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden. Denna bestämmelse bör flyttas till bestämmelsen om tillståndsbeslutets innehåll så att regleringen avseende detta hålls samman.

## 10.6 Upphävande av tillståndet

**Vårt förslag:** De regler som finns i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning om upphävande av tillstånd ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet, med det tillägget att även Tullverket ska ha en skyldighet att underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om ett beslut ska hävas.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Ett beslut om att tillåta ett hemligt tvångsmedel ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Beslutet hävs av åklagare eller rätten (10 § första meningen preventivlagen, jfr 20 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas (10 § andra meningen preventivlagen).

Exempel på när ett beslut bör upphävas är att den som är föremål för tvångsmedlet inte längre använder telefonnumret eller att han eller hon har åkt utomlands. Andra anledningar kan vara att information framkommit som gör att personen kan avfärdas från utredningen eller att den brottsliga verksamheten visade sig vara en annan än den som tillståndet avser eller av mindre allvarlig art. Även om det är rätten och åklagaren som kan upphäva beslutet lär det främst

vara polisen eller Säkerhetspolisen som först får den information som leder till att det inte längre finns skäl att använda tvångsmedlet. I förarbetena påtalas därför vikten av att polisen omedelbart underrettar åklagaren om sådana omständigheter. Ibland behöver endast en del av beslutet upphävas. Det kan vara fallet om tillståndet avser två olika tvångsmedel och det inte längre finns skäl för det ena tvångsmedlet (prop. 2005/06:177 s. 90 och SOU 2018:61 s. 158 och där angivna förarbets hänvisningar).

Enligt Europadomstolen bör en pågående tvångsmedelsanvändning stå under tillsyn. Tillsynsorganet bör ha befogenheter att avbryta en pågående tvångsmedelsåtgärd, se avsnitt 3.2.2. Några uttryckliga krav i detta avseende framgår inte av regeringsformen.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har övervägt om även Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör ha möjlighet att häva ett pågående tillstånd om nämnden vid inspektion upptäcker att förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger, men inte funnit något behov av en sådan möjlighet. Utredningen anser sammanfattningsvis att möjligheterna för rätten och åklagaren att upphäva ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning anses uppfylla kraven i Europakonventionen och att tillämpningen generellt fungerar som åsyftats och i enlighet med dessa krav (SOU 2018:61 s. 157 ff.).

### *Våra överväganden*

En tvångsåtgärd ska naturligtvis av rättssäkerhets- och integritets-skäl upphävas så fort det inte längre finns förutsättningar för åtgärden. De regler som i dag finns i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning om upphävande av tillstånd bör därför gälla även för det utökade tillämpningsområdet. I frågan om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör ha möjlighet att häva ett pågående beslut om tvångsmedel gör vi inte någon annan bedömning än den som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier gjort.

I det utökade tillämpningsområdet finns brottslighet som Tullverket har rätt att ingripa mot. Tullverket kommer därför att bli en ny tillämpande myndighet av preventiva tvångsmedel. Därför bör även Tullverket omfattas av skyldigheten i 10 § preventivlagen om att omedelbart underrätta åklagaren om myndigheten får kännedom

om omständigheter som har betydelse för om tillståndsbeslutet ska hävas.

## 10.7 Avlyssningsförbud

**Vårt förslag:** De regler om avlyssningsförbud som finns i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Uppgifter som vissa personkategorier fått del av i sin yrkesutövning omfattas under vissa förutsättningar av det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken, vilket innebär att de är undantagna från vittnesplikten (36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB). Detta gäller bland annat advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden. Dessa personer har även en särställning vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 11 § preventivlagen. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte avse telefonsamtal eller andra meddelanden där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under avlyssningen eller verkställigheten kommer fram att det är fråga om sådana uppgifter, ska avlyssningen respektive verkställigheten omedelbart avbrytas. Upptagningar och uppteckningar, dvs. det material där uppgifter från tvångsmedelsanvändningen finns sparade, ska omedelbart förstöras i de delar som omfattas av förbudet.

Motsvarande reglering finns även såvitt gäller hemlig avlyssning enligt rättegångsbalken (27 kap. 22 §). Även vid hemlig dataavläsning finns ett särskilt skydd för vissa typer av uppgifter. Genom regleringen skyddas uppgifter som omfattas av rättegångsbalkens beslagsförbud, uppgifter som omfattas av det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken och därutöver även de avläsningsbara informationssystem som används i exempelvis advokatverksamhet eller av präster inom trossamfund (11 och 27 §§ lagen om hemlig dataavläsning).



Någon uttömmande beskrivning av regleringen är inte påkallad i detta sammanhang men det kan konstateras att bestämmelserna innebär att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information, ofta utan betydelse för den brottsbekämpande verksamheten, hämtas in genom avlyssningen. Regleringen om undantag från den allmänna vittnesplikten i rättegångsbalken syftar till att i stor utsträckning tillförsäkra den enskilde friheten att anförtro sig till vissa personer i deras yrkesutövning utan rädsla för att informationen ska föras vidare eller användas mot honom eller henne. Lagstiftaren ansåg därför att en principiellt rimlig avvägning mot integritetsintresset var att sådana uppgifter inte heller får hämtas in genom hemlig avlyssning (se prop. 2013/14:237, s. 132).

Det kan i sammanhanget framhållas att hemlig avlyssning i de flesta fall är tillåten vid allvarliga brott eftersom det finns ett antal undantag från frågeförbudet som innebär en skyldighet att svara på frågor i mål angående grova brott. Exempelvis är advokater och deras biträden, men inte försvarare, skyldiga att vittna i mål om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Ett absolut förbud mot att avlyssna gäller endast för försvarare, men även för präster och andra personer med motsvarande ställning i ett trossamfund om något som kommit fram under bikt eller enskild själavård (jfr 36 kap. 5 § fjärde och femte styckena RB).

Europadomstolen har ansett att ett avlyssningsförbud för vissa uppgifter som omfattas av yrkesmässig sekretess främjar rättssäkerheten, men något absolut krav på ett sådant förbud finns inte enligt domstolen. Europadomstolen har emellertid betonat vikten av att det finns klara regler om vad avlyssningsförbudet omfattar och rutiner för vad som ska ske om det framkommer att det avlyssnade meddelandet omfattas av förbudet, se avsnitt 3.2.2. Några uttryckliga krav på avlyssningsförbud finns inte heller i regeringsformen. Däremot finns det i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ett efterforskningsförbud avseende källor, se 3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL. Det innebär emellertid inte ett förbud att ta del av källinformation, såvida det inte funnits ett syfte att eftersöka källan, (*En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*, prop. 2006/07:63 s. 106). Utformningen av det svenska avlyssningsförbudet har bedömts uppfylla kraven enligt Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 160 f.).

*Våra överväganden*

Det är av stor vikt att reglerna avseende det utökade tillämpningsområdet utformas så att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information hämtas in genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning. De regler om avlyssningsförbud som i dag finns i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning bör därför gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

## 10.8 Användning av överskottsinformation

**Vårt förslag:** De regler som finns i preventivlagen om överskottsinformation ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

**Vår bedömning:** Bestämmelsen om överskottsinformation i preventivlagen bör ändras i enlighet med förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier.

### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

*Inledning*

Om det vid tvångsmedelsanvändning kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet talar man om överskottsinformation. Överskottsinformation omfattar även uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i ett annat sammanhang, till exempel i ärenden hos sociala myndigheter (*Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.*, prop. 2004/05:143, s. 13 och prop. 2005/06:177 s. 69). Därtill omfattar begreppet information om den aktuella brottsligheten som används även för ett annat ändamål (SOU 2018:61 s. 168).

Av Europadomstolens praxis framgår att den nationella lagstiftningen ska innehålla tillfredsställande mekanismer för att övervaka vad som sker med överskottsinformation. Det finns däremot inte, enligt konventionen, något förbud mot att använda överskottsinformation eller några krav på att användandet begränsas. Bestämmelserna ska dock vara tydliga och precisa och inte lämna utrymme för missbruk, se avsnitt 3.2.2. Några särskilda bestämmelser om över-

skottsinformation finns inte i regeringsformen. Men intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden kräver lagstöd, se avsnitt 3.2.1. Användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel bör, för att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen, vara reglerad i lag (prop. 2004/05:143 s. 26 ff. och SOU 2018:61 s. 169 och 195). Europadomstolen ställer även krav på att staterna effektivt bekämpar och utreder brott som enskilda begår mot varandra och som innebär ett intrång i deras rättigheter enligt konventionen vad avser privatliv, frihet och säkerhet. Detta i enlighet med domstolens doktrin om så kallade positiva förpliktelser. I detta innefattas att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg, se avsnitt 3.2.2.

Det bör i sammanhanget framhållas att det i svensk rätt finns en skyldighet att inleda förundersökning så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (23 kap. 1 § RB). För polismän som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal finns det även en rapporteringsskyldighet enligt 9 § polislagen (1984:387). När det redan pågår en förundersökning finns det enligt objektivitetsprincipen en skyldighet för åklagaren att komplettera utredningen med sådant material från andra utredningar som åklagaren känner till och som kan vara gynnsamt för den misstänkte, se 23 kap. 4 § RB. Det bör även framhållas att det i Sverige råder fri bevisföring och fri bevisprövning.

Användningen av överskottsinformation från preventiv tvångsmedelsanvändning regleras huvudsakligen i 12 § preventivlagen. Överskottsinformation får enligt bestämmelsen alltid användas för att förhindra brott. För att utreda brott får överskottsinformation endast användas om det är fråga om sådana brott som omfattas av preventivlagen eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, eller annat brott för vilket det är föreskrivet fängelse i tre år eller mer (12 § preventivlagen). Detsamma gäller för hemlig dataavläsning som använts utanför en förundersökning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (29 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). I förarbetena anges bestämmelserna vara ett resultat av en avvägning mellan behov och integritet (prop. 2013/14:237 s. 127 ff.). Regleringen av användning av överskottsinformation för andra ändamål i underrättelseverksamheten än att förhindra eller utreda brott har kritiserats för att den är otydlig (se till exempel

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden remissyttrande över SOU 2017:89, 2018-02-20, dnr 193–2017).

Lagstiftaren har valt att inte reglera denna användning men har i förarbetena uttalat att användningen av överskottsinformation inom ramen för underrättelseverksamhet inte bör begränsas (prop. 2004/05:143 s. 39 ff.). Kort efter detta lagstiftningsarbete har det dock i andra förarbeten om hemliga tvångsmedel uttalats att uppgifter som utgör överskottsinformation och som inte får användas enligt denna reglering, inte får behandlas i register eller på annat sätt (prop. 2005/06:177 s. 93). Med anledning av remissynpunkter återkom regeringen till frågan och uttalade då att det var lämpligt att i huvudsak samma regler gäller för den efterföljande behandlingen som för möjligheterna att använda överskottsinformation (prop. 2013/14:237 s. 131). Det har i litteraturen ifrågasatts vilken egentlig ledning som kan hämtas från detta uttalande (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, version 5, JUNO, s. 956 f.). Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden har anfört att det knappast kan ha varit lagstiftarens avsikt att uppgifter från material får bevaras så snart uppgifterna får behandlas enligt registerlagstiftningen, till exempel i underrättelseverksamhet (se det ovannämnda remissyttrandet från Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har analyserat frågan om den svenska regleringen gällande överskottsinformation är förenlig med Europakonventionens krav. Utredningen kom fram till att de begränsningar som finns gällande att använda överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder i preventivt syfte för att utreda vissa brott är disproportionerliga i förhållande till intresset av att bekämpa brott och därmed inte förenliga med kraven i Europakonventionen. Vidare ansåg utredningen att det inte heller var förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen att det saknas uttryckligt lagstöd för viss avsedd användning av överskottsinformation och att det inte är tydligt för vilka ändamål överskottsinformation får användas (SOU 2018:61 s. 192 ff.).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har föreslagit att användandet av överskottsinformation inte ska begränsas av några s.k. strafftrösklar och ska få användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. Förslaget innebär att en åklagare ska fatta beslut om användning av överskottsinformation efter att en proportionalitetsbedömning har gjorts där det bland annat ska be-

aktas hur integritetskänsliga uppgifterna är och ställa det mot behovet av uppgifterna och ändamålet som de ska användas för. Förslaget innebär att användningen av överskottsinformation i sin helhet blir lagreglerad (SOU 2018:61 s. 195 ff.).

I 13 § tredje stycket preventivlagen föreskrivs att uppgifter från upptagningar och uppteckningar med vissa begränsningar får behandlas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Detta utgör primärt ett undantag från skyldigheten att förstöra uppgifter som finns i 13 § andra stycket, men är enligt förarbetena därutöver avsett att ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att föra in överskottsinformation i form av personuppgifter i underrättelseregister enligt dataskyddslagstiftningen (prop. 2013/14:237 s. 129 f.). Som en följd av att begränsningarna i 12 § avseende användning av överskottsinformation föreslås utgå föreslår Utredningen om rätts säkerhetsgarantier att bestämmelsen i 13 § tredje stycket preventivlagen tas bort (SOU 2018:61 s. 182 f.).

Det kan slutligen erinras om att det alltid måste finnas laglig grund för vidarebehandlingen av uppgifterna. Dataskyddsbestämmelser och sekretesslagstiftning kan exempelvis hindra att uppgifterna behandlas för det aktuella ändamålet eller att de överlämnas till en annan myndighet eller enskild. Denna reglering har beskrivits i avsnitt 3.3.

### *Våra överväganden*

Som framgått finns det inte något förbud mot att använda överskottsinformation enligt Europakonventionen eller några krav på att användningen begränsas. Däremot krävs enligt konventionen och regeringsformen att användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel regleras i lag och att bestämmelserna om detta är tydliga, precisa och inte lämnar något utrymme för missbruk. Det finns inte något skäl för att den brottsliga verksamhet som vi nu föreslår ska kunna ligga till grund för tvångsmedelsanvändning, ska omfattas av en annan reglering om överskottsinformation än den som i dag finns i preventivlagen. Vi anser därför att dessa bestämmelser ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har föreslagit att bestämmelsen om överskottsinformation i preventivlagen ändras på så sätt att användandet av överskottsinformation inte ska begränsas av några s.k. strafftrösklar och ska få användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. En förutsättning är dock att dataskyddsbestämmelser och sekretesslagstiftningen följs och att användandet av informationen inte är oproportionerligt. Vi delar den utredningens bedömning att de begränsningar som i dag finns angående användande av överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder inte är förenliga med kraven i Europakonventionen utifrån statens skyldighet att effektivt bekämpa och utreda brott och att det saknas uttryckligt lagstöd för viss användning av överskottsinformation.

Förslaget fick viss remisskritik avseende att det inte var tydligt vad som avsågs med att uppgifter som framkommit vid tvångsmedelsanvändning ska få användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet, framför allt när det avser annat än brottsbekämpande ändamål, se bland annat remissyttrande från Datainspektionen (dnr DI-2018-1672), Sveriges advokatsamfund (dnr R-2018/1532) och Umeå tingsrätt (dnr 2018-78). Det framfördes därutöver förslag om att bestämmelsen borde preciseras genom att uttryckligen ange att ”andra ändamål” avser brottsbekämpande eller brottsförebyggande ändamål, se bland annat remissyttrandet från Helsingborgs tingsrätt (dnr 2018/252) och Stockholms tingsrätt (dnr TSM 2018/0860). Enligt vår uppfattning kan det emellertid finnas goda skäl för att överskottsinformation ska få användas för ändamål utanför brottsbekämpningens område. Ett exempel är om det framkommer uppgifter om att ett barn far illa. I sådana fall finns det en skyldighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att göra en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Ett förbud att vidareförmedla sådan information skulle enligt vår uppfattning kunna medföra ett stötande resultat och inte vara i enlighet med regeringens ambition att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter för att förebygga brott och öka skyddet för barn (se bland annat den pågående utredningen om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn, S2022:A).

Enligt uppgift bereds förslaget om överskottsinformation från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier för närvarande inom Regeringskansliet och det finns därför inte någon anledning för oss att lämna ett eget förslag i frågan. Vi ansluter oss därmed till den utredningens förslag på de av utredningen anförda skälen (SOU 2018:61 s. 167 ff.).

## 10.9 Hantering av insamlat material

### 10.9.1 Granskning, bevarande och förstörande

**Vårt förslag:** De regler som finns i preventivlagen om granskning, bevarande och förstörande ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet, med det tillägget att även Tullverket ska få granska en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning samt få undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

När preventiva tvångsmedel använts ska den upptagning eller uppteckning som gjorts granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller annan som någon av dessa anlitas för uppgiften. De delar av upptagningarna och uppteckningarna som är av betydelse för att förhindra förestående brott ska bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar materialet innehåller sådan överskottsinformation som får användas för att utreda brott ska det bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet slutligt har avgjorts. Det ska därefter förstöras (13 § första och andra styckena preventivlagen). Samma regler om hantering av material gäller för hemlig dataavläsning som använts utanför en förundersökning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (29 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Enligt 14 § preventivlagen får en försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.

Av Europadomstolens praxis framgår att det för att undvika missbruk ska finnas förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av den information som samlats in från hemliga tvångsmedel samt tydliga förutsättningar för när informationen kan eller måste raderas. Förstörandet av material från hemliga tvångsmedel innan en rättegång är avslutad kan i vissa fall utgöra en kränkning av den misstänktes rätt till en rättvis rättegång enligt Europadomstolen, se avsnitt 3.2.2. Några uttryckliga bestämmelser om hur det insamlade materialet ska hanteras finns inte i regeringsformen. Däremot får ingrepp i skyddet mot intrång, som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, se avsnitt 3.2.1.

Bestämmelserna om granskning syftar till att avgränsa den skara personer som får ta del av material från hemliga tvångsåtgärder eftersom det utifrån ett integritetsperspektiv är viktigt att inte fler personer än nödvändigt tar del av materialet. I praktiken är det anställda vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som, efter anvisning av åklagaren, först granskar materialet. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har bedömt att regelverket kring granskning uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 202 f.).

Hemliga tvångsåtgärder genererar normalt mycket information. Långt ifrån all den information som inhämtas är relevant för att förhindra eller utreda brott och ska därför förstöras. Som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier framhållit innebär skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar inte att uppgifterna från materialet måste raderas, om det finns laglig grund för att behandla dem (SOU 2018:61 s. 283).



Vid användning i preventivt syfte kan det vara vanskligt att omedelbart bedöma om någon förundersökning avseende den riskerade brottsligheten kommer att inledas. Det kan finnas en kollision mellan integritetsintresset och det rättssäkerhetsintresse som den misstänkte kan ha av att kunna ta del av materialet för att kunna ta tillvara sin rätt under en förundersökning och vid ett åtal. Ordningen i preventivlagen utgör enligt Utredningen om rättssäkerhetsgarantier en rimlig balans mellan intresset av skyddet för privatlivet och en åtalads möjlighet att försvara sig under en eventuell rättegång. Bestämmelserna om bevarande och förstörande i preventivlagen bedöms därför vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 213 f.).

### *Våra överväganden*

För att skydda enskildas personliga integritet ska det enligt Europadomstolen finnas förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av den information som samlats in från hemliga tvångsmedel samt tydliga förutsättningar för när informationen ska raderas. De regler som finns i preventivlagen om granskning, bevarande och förstörande har relativt nyligen bedömts vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen, vilket det inte finns anledning att ifrågasätta. Aktuella regler bör därför gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

I det utökade tillämpningsområdet finns brottslighet som Tullverket har möjlighet att ingripa mot, vilket innebär att myndigheten kommer att bli en ny tillämpande myndighet av preventiva tvångsmedel. Därför bör även Tullverket få granska en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning samt få undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll.

## 10.9.2 Dokumentation

**Vår bedömning:** Förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om dokumentationsplikt av beslut och andra åtgärder som gäller preventiva tvångsmedel bör införas i preventivlagen.

### Skälen för vår bedömning

#### *Inledning*

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att användningen av hemliga tvångsmedel dokumenteras så att lagligheten av tvångsmedelsanvändningen kan kontrolleras. Europadomstolen har uppställt krav på dokumentation av de åtgärder som utförs inom hemlig tvångsmedelsanvändning för att tillsynsorgan senare ska kunna genomföra en erforderlig tillsyn, se avsnitt 3.2.2.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har påtalat att bristande dokumentation gällande användningen av hemliga tvångsmedel har inneburit att lagligheten av tvångsmedelsanvändningen inte har kunnat kontrolleras i tillräcklig utsträckning, vilket inte är acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt (se till exempel Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, *Årsredovisning 2021*, dnr 28–2022, s. 11 samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande den 18 november 2015, dnr 2144–2014).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har funnit att flera brottsbekämpande myndigheters dokumentation av beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel är bristfällig, vilket försvårar tillsynen över tvångsmedelsanvändningen. För att säkerställa att Europakonventionens krav på dokumentation uppfylls föreslår utredningen därför att det i preventivlagen införs en lagstadgad dokumentationsplikt av beslut och andra åtgärder som rör hemliga tvångsmedel om de avser verkställighet av tillståndet, avlyssningsförbudet, upphävande av tillståndet, användande av överskottsinformation, förstörande av upptagningar och uppteckningar och underrättelse till enskild. En motsvarande bestämmelse föreslås i rättegångsbalken. Utredningen framhåller att en lagstadgad dokumentationsskyldighet inte bör vara alltför detaljerad eftersom de uppgifter som bör dokumenteras kan variera över tid och att lagregeln i stället kan kompletteras

med bestämmelser i föreskrift eller riktlinjer (SOU 2018:61 s. 200 och 218 ff.).

### *Våra överväganden*

Att användningen av preventiva tvångsmedel dokumenteras så att lagligheten av tvångsmedelsanvändningen kan bli föremål för efterföljande kontroll är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har vid ett flertal tillfällen påtalat att det föreligger bristande dokumentation avseende hur tvångsmedel används och att myndigheten därför inte har kunnat kontrollera tvångsmedelsanvändningen på ett tillfredsställande sätt. Nämnden har påvisat att det finns ett behov av att införa en dokumentationsskyldighet avseende beslut och andra åtgärder som gäller preventiva tvångsmedel. Vi ansluter oss därför till förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om att en bestämmelse om dokumentationsskyldighet bör införas i preventivlagen. Då förslagen från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier för närvarande bereds inom Regeringskansliet saknas det anledning för oss att lämna ett eget förslag i frågan. Vi ansluter oss därmed till den utredningens förslag om dokumentationsplikt av beslut och andra åtgärder som gäller preventiva tvångsmedel på de av utredningen anförda skälen (SOU 2018:61 s. 200 och 218 ff.).

I remissyttrandet över utredningens betänkande ställde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (dnr 108–2018) sig positiv till förslaget om en författningsreglerad dokumentationsskyldighet i preventivlagen, men framhöll att lagregeln borde kompletteras med en mer detaljerad reglering i förordning och föreslog därför ett bemyndigande för regeringen att meddela kompletterande föreskrifter. Enligt vår uppfattning finns det skäl att överväga ett sådant bemyndigande.

## 10.10 Underrättelse till enskilda

**Vårt förslag:** Den som har varit utsatt för ett tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet ska underrättas om åtgärden enligt de regler som finns i preventivlagen. Postkontroll ska omfattas av kravet på underrättelse till enskilda.

Underrättelsen till den som utsatts för åtgärden ska innehålla uppgift om vilken brottslig verksamhet som har legat till grund för åtgärden. Om den som ska underrättas inte är eller har varit misstänkt för brottslig verksamhet ska detta framgå av underrättelsen.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Enligt Europadomstolen ska den som varit utsatt för en hemlig tvångsåtgärd som huvudregel informeras om det. Det finns enligt domstolen inte något absolut krav på underrättelse i alla situationer, med hänvisning till att underrättelsen kan äventyra syftet med åtgärden och avslöja hemliga arbetsmetoder. En underrättelse bör dock göras så fort sekretess inte längre utgör ett hinder. Underrättelse kan i vissa fall helt underlåtas, om det finns möjlighet för en enskild att söka gottgörelse för olagliga övervakningsåtgärder genom att vända sig till ett oberoende organ med utredningsbefogenheter, se avsnitt 3.2.2. Något krav på underrättelse till enskild finns inte enligt regeringsformen.

Syftet med underrättelseskyldigheten är bland annat att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och kunna reagera mot vad han eller hon kan anse ha varit en rättsstridig åtgärd. En skyldighet att lämna en sådan underrättelse har även ansetts kunna ha en återhållande verkan på användningen av hemliga tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt (*Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, prop. 2006/07:133 s. 30).

Underrättelseskyldigheten enligt preventivlagen är begränsad till den s.k. systemhotande brottsliga verksamhet som regleras i 1 § första stycket 7 preventivlagen (16 §). Den innefattar mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Underrättelseskyldigheten omfattar inte Säkerhetspolisens verksamhet, utan endast Polismyndighetens verksamhet. En underrättelseskyldighet på Säkerhetspolisens verksamhetsområde skulle knappast tjäna något egentligt syfte eftersom verksamheten genomgående är av ett särskilt känsligt slag och sekretessen normalt består under längre tid än ett år (prop. 2006/07:133, s. 50 f. och 53 f. och SOU 2018:61 s. 225).

I 16 § anges i vilka fall en underrättelse ska göras. Underrättelseskyldighet föreligger enligt första stycket gentemot den person som har varit utsatt för åtgärden, dvs. den person mot vilken det har meddelats tillstånd till ett hemligt tvångsmedel (prop. 2006/07:133 s. 95 f.). En sådan skyldighet föreligger även i förhållande till innehavaren av ett telefonnummer eller annan adress, en elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats. Innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till behöver inte underrättas vid hemlig kameraövervakning. Underrättelseskyldigheten omfattar inte några andra än de som nyss nämnts, trots att de kan ha varit föremål för omfattande avlyssning eller övervakning, till exempel medlemmar i den misstänktes hushåll (prop. 2006/07:133 s. 95 f.).

En underrättelse ska enligt bestämmelsens andra stycke göras så snart det kan ske efter det att ärendet avslutades. Med ärendet avses den del av en utredning som avser en viss person som utsatts för tvångsmedlet (prop. 2006/07:133 s. 96). Enligt 16 § tredje stycket behöver underrättelse inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna eller om den med hänsyn till omständigheterna är uppenbart utan betydelse.

Underrättelseskyldigheten ska fullgöras av åklagaren enligt förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Bestämmelsen i 17 § preventivlagen föreskriver vad en underrättelse ska innehålla för uppgifter. En underrättelse ska alltid innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som använts och tid för åtgärden. Vid hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen innehålla en uppgift om vilken plats som har övervakats. Den som har varit utsatt för ett tvångsmedel – och har rätt till underrättelse – ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta.

Enligt 18 § första stycket kan en underrättelse skjutas upp under den tid som det är sekretess för uppgifterna enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § OSL. Det är fråga om utrikes- och försvarssekretess, sekretess till skydd för brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet och sekretess till skydd för enskildas intressen i brottsbekämpande verksamhet, se avsnitt 3.4. Det kan handla om att en underrättelse om uppgifter i ärendet skulle röja åtgärder som är av betydelse för andra utredningar. Underrättelsen ska skjutas upp i sin helhet även om det gäller sekretess enbart för vissa av de uppgifter som ska lämnas. Åklagaren ska återkommande pröva om det fortfarande föreligger sekretess eller om underrättelse ska lämnas. Framkommer nya omständigheter som ger anledning att ompröva sekretessfrågan ska detta göras (prop. 2006/07:133 s. 97).

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att ärendet avslutades får underrättelsen underlåtas enligt 18 § andra stycket. Om en underrättelse har underlåtits, ska åklagaren underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om detta enligt förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Motsvarande regler gäller för hemlig dataavläsning som använts utanför en förundersökning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (29 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Det kan noteras att det vid postkontroll inte finns någon underrättelseskyldighet. Någon motivering till detta finns inte i förarbetena till preventivlagen (SOU 2018:61 s. 227).

Någon underrättelseskyldighet beträffande inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet finns inte. Regeringen angav i inhämtningslagens förarbeten att en underrättelseskyldighet med hänsyn till verksamhetens framåtblickande perspektiv och övergripande natur skulle riskera att motverka huvudsyftet med underrättelseverksamheten och att en underrättelseskyldighet därför skulle behöva förses med en rad undantag (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 107). Vid utvärderingen av preventivlagen fann regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att undanta underrättelseskyldigheten för Polismyndighetens tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen eftersom dessa tvångsmedel typiskt sett hade en betydligt mer påtaglig integritetspåverkan jämfört med inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation (prop. 2013/14:237 s. 157).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har, beträffande frågan om att underrättelseskyldigheten inte omfattar Säkerhetspolisens verksamhet, funnit att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens löpande tillsyn, enskildas möjlighet att vända sig till nämnden för kontroll och regeringens statistiska redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel till riksdagen ger goda möjligheter till kontroll av verksamheten, trots att underrättelse till enskild inte lämnas. Bestämmelserna bedöms därför förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 225 f.).

När det gäller Polismyndighetens underrättelseskyldighet övervägde Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om även underrättelser bör ske till andra personer än de som har utsatts för ett tvångsmedel och innehavare av telefonnummer, plats, etc. som varit föremål för tvångsåtgärder, eftersom dessa personer har fått utstå ett ingrepp i sitt privatliv och sin kommunikation. Det kan vara fråga om en person som ringer till ett avlyssnat nummer eller befinner sig i ett kameraövervakat rum eller en person som använt en avlyssnad telefon, till exempel en familjemedlem till den som är utsatt för tvångsmedlet. Utredningen fann vid en sammantagen bedömning, där det bland annat beaktats att en sådan utvidgad underrättelseskyldighet skulle kunna innebära en administrativ utmaning och dessutom öka integritetsintrånget samt att all hemlig tvångsmedelsanvändning står under tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, att avsak-

naden av detta i regelverket inte strider mot kraven i regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 226 f.).

När det gäller postkontroll anser Utredningen om rättssäkerhetsgarantier att, även om det kan tyckas inkonsekvent och omotiverat att postkontroll inte omfattas av underrättelseskyldighet, avsaknaden av en underrättelse till den enskilde uppvägs av att domstolsprövning skett och av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll. Det kan därmed inte anses vara oförenligt med de krav som ställs i regeringsformen och i Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 227).

### *Våra överväganden*

Bestämmelserna om underrättelse medför en ökad insyn för enskilda, om än att de inte innebär samma rättigheter för den misstänkte som bestämmelserna om partsinsyn som har sin grund i rättigheten för en misstänkt att ta del av det material som åberopas mot honom, se avsnitt 10.13. Tillsammans med andra rättssäkerhetsgarantier bidrar underrättelseskyldigheten till att uppfylla de krav som ställs i artikel 13 i Europakonventionen om rätten till effektiva rättsmedel. De regler som gäller för underrättelse till enskilda är väl avvägda och har av Utredningen om rättssäkerhetsgarantier ansetts förenliga med regeringsformen och Europakonventionen. Utgångspunkten bör därför vara att den som har varit utsatt för ett tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet ska underrättas om åtgärden enligt de bestämmelser som finns om underrättelse i 16 § preventivlagen. De som ska underrättas är de personer som utsatts för tvångsmedlet samt innehavare av telefonnummer eller annan adress, elektronisk kommunikationsutrustning eller plats.

Även bestämmelsen i 17 § preventivlagen om vad en underrättelse ska innehålla för uppgifter bör gälla för det utökade tillämpningsområdet. Då begreppet *misstanke* för tankarna till verksamhet under en förundersökning, och därmed är mindre lämpligt för underrättelseverksamhet, anser vi att bestämmelsens ordalydelse bör omformuleras på så sätt att den person som utsatts för det preventiva tvångsmedlet ska få uppgift om vilken *misstänkt brottslig verksamhet* som har legat till grund för åtgärden. Begreppet misstänkt brottslig verksamhet finns i till exempel lagen (2018:1693) om polisens behandling



av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Begreppet avser tidpunkten innan det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts (se Malin Lundberg, *Lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område*, 3 kap. 2 §, Karnov, JUNO, besökt 2022-09-08). I linje med detta bör även bestämmelsen som avser underrättelse till en person som enbart är innehavare av ett telefonnummer eller en plats etc. omformuleras på så sätt att det ska framgå av underrättelsen om den som ska underrättas inte är eller har varit *misstänkt för brottslig verksamhet*. Därmed förtydligas att bestämmelsen rör åtgärder utanför en förundersökning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

På samma sätt som när en underrättelse lämnas i dag enligt preventivlagen bör det finnas en möjlighet att inom det utökade tillämpningsområdet skjuta upp och slutligen underlåta en underrättelse på grund av att en uppgift omfattas av viss sekretess, se 18 § preventivlagen. Om underrättelser om hemlig tvångsmedelsanvändning utan undantag skulle lämnas till personer som utsatts för tvångsmedlet, men även till andra personer, skulle den brottsbekämpande verksamheten kunna skadas. Uppgifter i en underrättelse skulle annars kunna göra det möjligt för kriminella personer att kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas pågående och framtida åtgärder. Om en underrättelse har underlåtit ska åklagaren, på samma sätt som i dag, underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om förhållandet så att nämnden har möjlighet till kontroll. Detta är en viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom ett beslut om att underlåta en underrättelse inte kan överklagas och den som utsätts för eller i övrigt berörs av tvångsmedlet inte har någon möjlighet att överklaga tvångsmedlet som sådant. Det krävs emellertid inte någon författningsändring i förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott för att åstadkomma detta.

Det kan i sammanhanget nämnas att dataskyddsregleringen innehåller bestämmelser om rätt för enskilda att få information om hur deras personuppgifter behandlas, se 4 kap. 1–3 §§ brottsdatalagen. Sådan information är en förutsättning för att enskilda ska kunna kontrollera om behandlingen är författningsenlig och i övrigt kunna bevaka sina intressen. Brottsdatalagen är subsidiär i förhåll-

ande till annan lagstiftning (1 kap. 5 §). Bestämmelserna i preventivlagen och sekretessregleringen som, när det finns skäl för det, begränsar enskildas rätt till information kommer därmed att ha företräde vid en konflikt mellan regelverken (se *Brottsdatalog*, prop. 2017/18:232, s. 220).

Vid postkontroll enligt preventivlagen finns det i dag inte någon underrättelseskyldighet till den som berörs av åtgärden. Någon motivering till detta finns inte i lagens förarbeten (jfr prop. 2006/07:133 s. 53 f. och prop. 2013/14:237 s. 157). När det gäller postkontroll enligt rättegångsbalken, som inte innebär granskning av försändelsen utan enbart ett kvarhållande av denna för att underlätta beslag, motiverades däremot undantaget. Regeringen anförde att om postkontroll leder till beslag ska underrättelse om beslaget ske enligt 27 kap. 11 § RB och att det då inte fanns någon anledning att underrätta särskilt om själva postkontrollen. Vidare menade regeringen att om postkontroll inte leder till beslag kommer myndigheterna inte att få del av innehållet i försändelsen och även om mottagaren och avsändaren kan framgå av omslaget är integritetsintrånget så begränsat att det inte motiverar underrättelser till de berörda personerna (prop. 2006/07:133 s. 35 f.). Som Utredningen av rättssäkerhetsgarantier framhåller kan emellertid inte argumenten mot ett krav på underrättelse vid postkontroll under förundersökning överföras på postkontroll enligt preventivlagen, som förutom kvarhållande av försändelse även innebär att myndigheten får öppna och granska försändelsen. Utredningen ansåg att det kan förefalla inkonsekvent och omotiverat att postkontroll inte omfattas av underrättelseskyldighet, men att avsaknaden av en sådan skyldighet inte kunde anses vara oförenligt med regeringsformen eller Europakonventionen eftersom den uppvägdes av andra rättssäkerhetsgarantier (SOU 2018:61 s. 227).

Med hänsyn till det integritetsintrång som postkontroll enligt preventivlagen kan innebära för den enskilde när en myndighet tar del av en enskilds korrespondens anser vi att det är rimligt att tvångsmedlet omfattas av underrättelseskyldighet. Det finns inte någon anledning att undanta postkontroll enligt preventivlagen från en underrättelseskyldighet då en sådan skyldighet gäller vid postkontroll enligt rättegångsbalken om en försändelse hos ett befodringsföretag har tagits i beslag, se 27 kap. 11 § RB. Postkontroll enligt preventivlagen bör därför omfattas av kravet på underrättelse till enskilda.

## 10.11 Tillsyn och kontroll

**Vårt förslag:** Den tillsyn och kontroll som finns i dag ska även gälla för det utökade tillämpningsområdet.

### Skälen för vårt förslag

#### *Inledning*

Frågor om tillsyn har under senare år fått ett ökat fokus. Regeringen har i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) framhållit att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat och att tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället som bland annat rättssäkerhet. Medborgarna ska genom tillsynen vara tillförsäkrade att deras intressen tas till vara.

Europakonventionen ställer krav på en effektiv efterhandskontroll av användningen av hemliga tvångsmedel. Tillsynsorganet måste enligt Europadomstolen vara oberoende i förhållande till den verkställande myndigheten samt ha tillräckliga befogenheter och behörigheter för att genomföra en fortlöpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen. Det innebär bland annat att tillsynsorganet ska kunna få tillgång till allt material av betydelse, även om det omfattas av sekretess. Även tillsynsmyndighetens verksamhet bör vara föremål för offentlig granskning, till exempel genom rapporter om utförda åtgärder, se avsnitt 3.2.2.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.4.1 utövar JO och JK tillsyn över de statliga myndigheternas verksamhet och kan inom ramen för denna uttala sig i frågor gällande användningen av hemliga tvångsmedel. Både JO och JK är extraordinära tillsynsorgan<sup>1</sup> och deras tillsyn är varken regelbunden eller heltäckande.

De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet står emellertid även under tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten som har till uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i den brottsbekämpande verksamheten. Nämn-

---

<sup>1</sup> Extraordinär tillsyn, som utövas av JO och JK, innebär att myndigheternas beslut i tillsyns-ärenden saknar rättslig verkan och utgör enbart vägledande och ibland kritiska uttalande.

den inrättades den 1 januari 2008 för att skapa ett fristående och självständigt organ som skulle säkerställa rätten till effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13 i Europakonventionen (prop. 2006/07:133 s. 61 f. och *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85, s. 272 f.).

Enligt 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Nämndens uppdrag innefattar även tillsyn över den personuppgiftsbehandling som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen, lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att den verksamhet som är föremål för tillsyn bedrivits i enlighet med lag eller annan författning.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälps (2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Tillsynen sker dels på eget initiativ, dels genom kontroller på begäran av enskilda. När nämnden beslutar att inleda tillsyn på eget initiativ görs detta främst utifrån en bedömning av var risken för felaktig rättstillämpning hos de granskade myndigheterna är som störst. Bedömningen baseras på nämndens egna erfarenheter, men även andra myndigheters iakttagelser kan beaktas. Förändringar i lagstiftningen och om de granskade myndigheterna har inrättat nya it-system påverkar inriktningen på tillsynsarbetet. Tillsyn kan även inledas efter det att någon företeelse uppmärksammats i medierna. Nämnden beslutar årligen om fokusområden för sin tillsyn. Även de underrättelser nämnden mottar om beslut som rör hemliga tvångsmedel föranleder tillsyn i form av granskning. Nämnden har inte till uppgift att utreda anmälningar och nämnden får sällan in tips från allmänheten om eventuella felaktigheter. Nämnden använder sig i huvudsak av en s.k. tematisk tillsynsmetodik där först gällande författningar och tillsynsobjektens interna föreskrifter granskas och därefter undersöks rutiner och praktisk tillämp-

ning (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, *Årsredovisning 2021*, s. 6 f.).

Nämnden ska efter en begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel eller varit föremål för personuppgiftsbehandling och om förfarandet har varit i enlighet med lag eller annan författning (3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Det finns inte något krav på att den enskilde ska ange skäl för sin begäran eller att det ska finnas en konkret misstanke om att personen är föremål för en hemlig tvångsåtgärd eller personuppgiftsbehandling. Den enskilde ska underrättas om att kontrollen har utförts. Om nämnden vid kontrollen bedömer att det förekommit felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde ska det anmälas till JK enligt 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Om nämnden bedömer att det förekommit felaktigheter som innefattar misstanke om brott ska ärendet anmälas till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Vidare ska nämnden i vissa fall anmäla brister i personuppgiftsbehandlingen till Integritetsskyddsmyndigheten.

Nämnden har rätt att få de uppgifter och upplysningar, den information och det biträde som den begär av de myndigheter som omfattas av tillsynen. Även andra myndigheter samt domstolar är skyldiga att lämna uppgifter till nämnden (4 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Som nämnts i avsnitt 4.4.1 och 4.7 utövar riksdagen en parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel på grundval av en årlig skrivelse från regeringen. Skrivelsen omfattar de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel samt nyttan av åtgärderna. Skrivelsen baseras på Åklagarmyndighetens årliga redovisning, vilken myndigheten sammanställer tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Redovisningen innehåller bland annat uppgifter om antalet meddelade tillstånd till hemliga tvångsmedel, hur många personer som varit föremål för åtgärder och om uppgifterna som kommit fram inneburit nytta (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier har i sin analys ansett att genom systemet med tillsyn av bland annat Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, JK och JO samt regeringens skrivelse till

riksdagen uppfylls de krav som ställs på efterhandskontroll i regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 230).

### *Våra överväganden*

Preventiva tvångsmedel innebär ett allvarligt integritetsintrång för den som utsätts för åtgärden. Det finns därför skäl för att användningen av sådana tvångsmedel utsätts för efterföljande kontroll och granskning. Nuvarande system med tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, JK och JO samt den parlamentariska kontrollen har nyligen utvärderats och ansetts uppfylla de krav som ställs på efterhandskontroll i regeringsformen och Europakonventionen.

Våra förslag innebär att tillämpningsområdet för de preventiva tvångsmedlen ökar, vilket ställer ökade krav på tillsynsverksamheten. Det är av stor vikt för rättssäkerheten och tilltron till rättssamhället att det finns en effektiv tillsyn för att kontrollera om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen är uppfyllda och om rättssäkerhetsgarantierna fungerar som avsett. En sådan tillsyn som sker på eget initiativ genom inspektioner och andra undersökningar – och som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar – blir därför väsentlig. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör därför ha tillräckliga resurser för att kunna utföra detta uppdrag, vilket vi återkommer till i kapitel 13.

Den tillsyn och kontroll som finns i dag ska därför även gälla för det utökade tillämpningsområdet.

## 10.12 Tystnadsplikt vid postkontroll

**Vår bedömning:** Förslaget från Utredningen om postlagens tystnadsplikt om att den som i befordringsverksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift som rör postkontroll enligt preventivlagen ska ha tystnadsplikt för uppgiften, bör genomföras.

## Skälen för vår bedömning

Enligt 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) får den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till bland annat uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon däri-genom har fått veta. Detsamma gäller uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller enligt 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Postkontroll enligt preventivlagen omfattas i dag inte av någon bestämmelse om tystnadsplikt. Det har emellertid tidigare föreslagits att en sådan ska införas. Datalagringsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Datalagring och integritet* att det vid införandet av preventivlagen särskilt framhölls att regleringen om postkontroll borde utformas så att avsändaren och mottagaren normalt inte får kännedom om tvångsmedlet (se prop. 2005/06:177 s. 50 f.). Datalagringsutredningen ansåg att det var tydligt att avsikten var att det skulle gälla tystnadsplikt för åtgärderna på samma sätt som för postkontroll enligt rättegångsbalken. Någon bestämmelse om tystnadsplikt infördes dock aldrig, vilket utredningen tillskrev ett rent förbi-seende (SOU 2015:31 s. 314). Datalagringsutredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

Även Utredningen om postlagens tystnadsplikt har haft i uppdrag att se över frågan. I betänkandet *Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post* föreslås en bestämmelse om tystnadsplikt avseende uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen. Enligt förslaget bör regleringen, på samma sätt som gäller för uppgifter om postkontroll enligt rättegångsbalken, föras in i postlagen. Därutöver föreslås en följdändring i 44 kap. 4 § OSL innebärande att den föreslagna tystnadsplikten inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I utredningen konstateras att en enhetlig och sammanhängande reglering på området därmed uppnås (SOU 2021:29 s. 124).

De förslag som lämnats av Utredningen om postlagens tystnadsplikt bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det finns därför inte någon anledning för oss att lämna ett eget förslag i frågan. Vi ansluter oss därmed till den utredningens förslag på de av utredningen anförda skälen (SOU 2021:29 s. 123 ff.).

Avslutningsvis bör i detta sammanhang även nämnas den reglering om tystnadsplikt som finns i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Regleringen motsvarar den ovan beskrivna regleringen i postlagen (se 9 kap. 32 § LEK). Inte heller denna reglering omfattar postkontroll enligt preventivlagen. En enhetlig och sammanhängande reglering även på detta område hade förutsatt att även tystnadsplikt gällande postkontroll enligt preventivlagen reglerades. I denna fråga kan det dock konstateras att regleringen är tillämplig på endast telegram, vilket tidigare utredningar konstaterat inte längre förekommer (se till exempel *Beslag och busrannsakan – ett regelverk för dagens behov*, SOU 2017:100, s. 450 f., *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*, SOU 2020:16, s. 433 och SOU 2021:19 s. 116 f.). Det har därför tidigare bedömts att regleringen om tystnadsplikt vid postkontroll enligt LEK torde kunna utgå (SOU 2021:19 s. 116 f.). Mot denna bakgrund finns det inte skäl för oss att föreslå att motsvarande reglering såvitt avser postkontroll enligt preventivlagen införs.

### 10.13 Sekretess och rätten till partsinsyn

**Vår bedömning:** Det finns inte något behov av att ändra reglerna om rätten till partsinsyn eller sekretessregleringen i anledning av våra förslag.

#### Skälen för vår bedömning

##### *Allmänt om partsinsyn*

Den som är part i ett mål eller ärende hos en myndighet eller en domstol har som huvudregel rätt till insyn i förfarandet och rätt att ta del av den information som tillförs målet eller ärendet under handläggningen. Partsinsyn följer av författningsföreskrifter, praxis eller allmänna rättsgrundsatser och tillkommer den som är part i ett



ärende. Begreppet ärende har samma betydelse som i förvaltningslagen. Rätten till insyn i en förundersökning och i domstolsförfarandet i ett brottmål regleras i rättegångsbalken. Regleringen av förundersökningsförfarandet innehåller bestämmelser som steg för steg tillförsäkrar den misstänkte viss insyn i utredningsarbetet. Sådan partsinsyn under förundersökning kommer att beskrivas i nästa avsnitt. Denna rätt kan dock begränsas enligt de s.k. kollisionsbestämmelserna som reglerar förhållandet mellan bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och rätten till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden. Huvudregeln är att sekretess inte hindrar att en part tar del av handlingar eller annat material i ett mål eller ärende. Undantag görs emellertid för vissa uppgifter om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att de inte röjs. Kollisionsbestämmelserna kommer att beskrivas närmare längre fram i avsnittet.

Brottsförebyggande arbete är inte författningsreglerat och det finns inte heller några särskilda regler om insyn i eller tillgång till handlingar i sådan verksamhet. Underrättelseverksamhet är endast i begränsad utsträckning författningsreglerad och några särskilda regler om insyn eller tillgång till handlingar i den verksamheten finns inte heller (*Brottsdatalag*, prop. 2017/218:232, s. 218 f.). Den som är föremål för ett ärende hos Säkerhetspolisen, till exempel en hotbilsbedömning, intar inte någon partsställning i förvaltningslagens mening, se till exempel Kammarrättens i Stockholm domar från den 30 januari 2020 dnr 8666–19 och den 19 december 2018, dnr 8575–18.

### *Partsinsyn under förundersökning*

Särskilda regler gäller för misstänkta rätt till insyn i förundersökningar. Den som är misstänkt för brott har som huvudregel rätt till insyn i brottsutredningen och har därför rätt att få del av det som förekommit vid förundersökningen. Rätten till insyn är central för den enskildes rättssäkerhet och möjligheten att på ett adekvat sätt försvara sig mot misstankar eller anklagelser. Att den som är misstänkt för brott snarast möjligt och fortlöpande får kännedom om resultaten av olika utredningsåtgärder ger den misstänkte en möjlighet att göra sina synpunkter gällande, att påkalla utredningsåtgärder

eller att börja förbereda sitt försvar (se *Misstänkta*s rätt till insyn i förundersökningar, prop. 2016/17:68, s. 32 och 57 f.).

Att en misstänkt har rätt att ta del av det material som åberopas mot honom följer även av artikel 6 i Europakonventionen som innehåller regler om en rättvis rättegång, se avsnitt 3.2.2. En part har enligt konventionen rätt att ta del av all bevisning i målet. Inga bevis får läggas fram i domstolen utan att försvaret får ta del av dem. Detta innebär inte att försvaret har en oinskränkt rätt att i samtliga fall få del av all utredning som åklagaren har lagt till grund för åtalet. Sekretess kan i vissa situationer motivera en inskränkt partsinsyn, se nedan avsnitt om kollisionsbestämmelserna. Partens intressen ska då kompenseras av processuella motåtgärder, som uppväger nackdelarna och om bevisen läggs fram i rättegången har försvaret rätt att ta del av dem (se till exempel dom den 16 februari 2000 i målet *Rowe och Davis mot Förenade Kungariket*, punkterna 60–67). Som tidigare nämnts i avsnitt 3.2.2 har Europadomstolen i det nyss nämnda fallet uttalat att det inte är förenligt med konventionen att åklagaren själv fattar beslut om att undanhålla försvaret relevanta uppgifter utan att detta är en fråga som ska underställas rätten i målet (se Thomas Bring, m.fl., *Förundersökning*, 2019, version 5, JUNO, s. 113).

Den misstänktes insynsrätt inträder när han eller hon i samband med förhör underrättas om skäligen misstanke om ett visst brott (23 kap. 18 § första stycket RB). Före det förhöret finns ingen rätt till insyn enligt rättegångsbalkens regler. För den som ännu inte uppnått en sådan misstankegrad finns därmed ingen rätt till insyn i förundersökningen. När den misstänkte har underrättats om skäligen misstanke får han eller hon en rätt till kontinuerlig insyn i takt med att förundersökningsmaterial tillförs utredningen. Insynsrätten är inte ovillkorlig, utan gäller bara i den mån den kan ske utan men för utredningen (23 kap. 18 § andra stycket RB). Denna begränsning innebär att den misstänkte inte ska få del av utredningsmaterial som gör att han eller hon kan anpassa sina uppgifter, förstöra bevisning eller på annat sätt sabotera utredningen om den misstänkta brottsligheten (prop. 2016/17:68 s. 32 f. och 58).

Bedömningen av om det föreligger men för utredningen sammanfaller ofta med förundersökningssekretess till skydd för allmänna intressen enligt 18 kap. 1 § OSL. Förundersökningar omfattas i de flesta fall åtminstone inledningsvis till stor del av sekretess, men den avklingar normalt ju längre utredningen kommit. Graden av insyn

blir därför beroende av i vilket skede en förundersökning befinner sig (Eva Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, 10 kap. 3 §, version 24, JUNO, och prop. 2016/17:68 s. 33).

Det är förundersökningsledaren som under en pågående förundersökning prövar om uppgifter kan lämnas till den misstänkte. För att material ska kunna undanhållas krävs att förundersökningsledaren kan ange något konkret skäl (se *Översyn av utredningsförfarandet i brottmål*, Ds Ju 1979:15, s. 115 och JO 1992/93 s. 202). Beslutet behöver dock inte motiveras i den mening som avses i förvaltningslagen, eftersom någon motiveringsskyldighet inte föreligger för förundersökningsledares beslut enligt rättegångsbalken.

Vid kollision mellan sekretess och rätten till insyn är det kollisionsbestämmelserna som avgör om uppgifterna kan lämnas till den misstänkte, se nedan avsnitt om kollisionsbestämmelserna. När det gäller frågan om kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL är tillämplig på den misstänktes rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § RB har det funnits olika uppfattningar i frågan beroende på om förundersökning ska anses utgöra ett ärende i vilket en misstänkt är part eller inte (se till exempel *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010:14, s. 73 ff.). Frågan har varit föremål för åtskilliga diskussioner och något tydligt svar finns inte (jfr SOU 2018:61 s. 252).

När slutdelgivning skett har den misstänkte en ovillkorlig rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen enligt 23 kap. 18 a § RB. Det gäller även efter det att åtal har väckts och fram till dess att det slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts. Även här finns emellertid begränsningar i partsinsynen enligt bestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL (kollisionsbestämmelserna) om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften.

Sekretess hindrar aldrig en part från att ta del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Sekretess innebär inte heller någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande. Det framgår av förarbetena till 10 kap. 3 § att bestämmelsen inte bara omfattar slutliga avgöranden i mål eller ärenden utan även beslut under förundersökning och rättegång (*Misstänktes rätt till insyn vid frihetsberövanden*, prop. 2013/14:157, s. 26).

Förundersökningsledaren eller rätten kan välja att lämna ut sekretessbelagd uppgift med förbehåll för mottagaren som inskränker dennes rådighet över uppgiften enligt vad som föreskrivs i 10 kap. 4 § OSL.

### *Kollisionsbestämmelserna*

Att en misstänkt har rätt till insyn i utredningsmaterialet hindrar inte att det kan finnas sekretesshinder mot att lämna ut sådant material till honom eller henne. Uppgifter i en förundersökning kan förutom förundersökningssekretess till skydd för allmänna intressen enligt 18 kap. 1 § OSL omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser, till exempel utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL, försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL eller sekretess till skydd för enskildas intressen i förundersökningen enligt 35 kap. 1 § OSL, se avsnitt 3.4.

Konflikten mellan den misstänktes intresse av insyn och intresset av att bevara sekretess regleras av de s.k. kollisionsbestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Enligt den allmänna kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL hindrar sekretess inte den som är part, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, att ta del av handlingar och material i målet eller ärendet. Av bestämmelsen följer att den som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller någon annan myndighet under vissa förutsättningar har en mer långtgående rätt än andra att ta del av sekretessbelagda handlingar och uppgifter. Kollisionsbestämmelsen utgör emellertid i sig inte någon grund för rätt till insyn, utan denna rätt måste i stället härledas från bestämmelser i annan författning än offentlighets- och sekretesslagen, till exempel förvaltningslagen eller rättegångsbalken, praxis eller allmänna rättsgrundsatser (se RÅ 2001 ref. 27).

Insynen får enligt kollisionsbestämmelsen begränsas under förutsättning att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i en handling i målet eller ärendet inte lämnas ut till parten. Exempel på sekretessbelagda uppgifter som kan vara av sådan beskaffenhet att det är av synnerlig vikt att de inte röjs ens för part är uppgifter om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 kap. 1 § OSL), uppgifter av betydelse för rikets säkerhet (15 kap. 1 och 2 §§ OSL), uppgifter om bevispersoner (35 kap. 1 § OSL), uppgifter om skyddade adresser

(35 kap. 1 § OSL), uppgifter ur vissa register (till exempel vapenregistret) eller uppgifter om hälsotillstånd (35 kap. 1 § OSL), se Anna-Lena Dahlqvist och Liselotte Westerlind, *Sekretess inom rättsväsendet*, 2021, version 3, JUNO, s. 144 f.

Kammarrätten i Stockholm har i två avgöranden behandlat frågan om hur den misstänktes rätt till insyn i fråga om uppgifter som inte har återopats som processmaterial förhåller sig till kollisionsbestämmelsen. Kammarrätten har i båda fallen funnit att sekretessintresset vägde tyngre än den misstänktes rätt till insyn. I det ena fallet ansåg domstolen att det var av synnerlig vikt för en uppgiftslämnarens anonymitet att vissa handlingar inte lämnades ut (Kammarrätten i Stockholms dom den 9 februari 2004 i mål nr 7873–03). I det andra fallet menade domstolen att uppgifter från hemlig avlyssning till sin karaktär fick anses vara sådana att det med hänsyn till den fortsatta utredningen av misstänkt grov brottslighet var av synnerlig vikt att materialet inte röjdes. Det kunde inte heller uteslutas att avlyssnade personer kunde komma att utsättas för hot eller våld om uppgifterna röjdes (Kammarrätten i Stockholm, dom den 7 december 2006 i mål nr 6633–06). Kammarrätten har i ett senare mål prövat om mobiltelefon- och dataenhetsavläsningar i en förundersöknings sidomaterial omfattades av sekretess enligt bland annat 35 kap. 1 § OSL. Kammarrätten bedömde att det med hänsyn till enskilt intresse var av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjdes och att detta intresse hade företrädare framför den tidigare tilltalades intresse av att ta del av uppgifterna (Kammarrätten i Stockholms dom den 3 mars 2020 i mål nr 9287–19).

Om uppgifterna inte lämnas ut till parten ska myndigheten på något annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

### *Våra överväganden avseende rätten till partsinsyn*

Enligt kommittédirektiven ska vi analysera hur den föreslagna ordningen förhåller sig till offentlighets- och sekretesslagstiftningen och ta ställning till om det finns behov av att ändra sekretessreglerna och

då särskilt reglerna om kollision mellan rätten till partsinsyn och sekretess.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier behandlar ingående frågan om rätt till insyn i domstolars ärenden om hemliga tvångsmedel. Utredningen uttalar att partsfrågan närmast är teoretisk och att det knappast är meningsfullt att utgå från frågan huruvida den misstänkte är part i ett tvångsmedelsärende hos domstolen då rätten till insyn övervägs. Det är nämligen enligt utredningen uppenbart att lagstiftaren utgått från att den misstänkte inte ska åtnjuta de rättigheter som normalt tillkommer en part. Utredningen menar att detta framgår av systemet med underrättelser i efterhand och det faktum att underrättelse kan underlåtas, om en sådan kan skada utredningen. Utredningen konstaterar vidare att det inte finns några krav enligt Europakonventionen på att den berörde ska få yttra sig i tvångsmedelsärenden eller få del av beslut, utan de krav som ställs upp är att berörda ska underrättas, om möjligt. Enligt utredningen uppfyller nuvarande bestämmelser om insyn kraven i regeringsformen och Europakonventionen (SOU 2018:61 s. 252 ff.).

Frågan om den som utsätts för ett hemligt tvångsmedel under förundersökning ska betraktas som part eller inte har som tidigare nämnts varit omstridd. Däremot synes det vara en allmänt accepterad uppfattning att en eventuell partsställning i ett tvångsmedelsärende inte medför rätt till partsinsyn. Även om partsfrågan närmast blir en akademisk fråga ser vi anledning att kort redogöra för några olika ståndpunkter vad gäller synen på partsställning och partsrättigheter med anledning av tvångsmedelsanvändning.

I förarbetena till preventivlagen anfördes att det torde saknas förutsättningar för en misstänkt att tillerkännas partsinsynsrätt i ärenden om tvångsmedelsanvändning enligt lagen eftersom den misstänkte blir part och kan åberopa partsinsyn först i det skede när han eller hon underrättas om misstanke om brott eller om rätten till partsinsyn annars får anses föreligga enligt allmänna rättsgrundsatser (prop. 2005/06:177 s. 80). Denna uppfattning låg i linje med regeringens tidigare uttalande om att den misstänkte knappast kan betraktas som part i ärenden om hemliga tvångsmedel, eftersom användning av tvångsmedlet förutsätter att den misstänkte inte känner till ärendet (prop. 2002/03:74 s. 31).

Även Åklagarmyndigheten synes ha uppfattningen att partsställning inte uppkommer i ett ärende om hemliga tvångsmedel. Som stöd för detta åberopar myndigheten dels ett beslut från Göteborgs tingsrätt där domstolen konstaterade att en misstänkt i ett ärende om hemliga tvångsmedel inte är part och att handlingar i ett sådant ärende därför inte kan lämnas ut med stöd av rätten till partsinsyn, dels ett beslut från Hovrätten för Västra Sverige där domstolen uttalat att en misstänkt inte är part i ett ärende om hemliga tvångsmedel och inte heller anses inta en sådan ställning sedan ärendet avslutats och åtal har väckts (se Åklagarmyndigheten, *Den misstänktes rätt till insyn i en brottsutredning*, Rättslig vägledning 2022:26, s. 33, Göteborgs tingsrätts beslut från den 5 februari 2007 i mål Å 29-07 och Hovrättsens för Västra Sverige beslut 4 oktober 2017 i mål Ö 4179-17).

Regeringens uppfattning i frågan har emellertid ifrågasatts i doktrinen med motiveringen att det eftersom tvångsmedlen i fråga riktas mot den misstänkte ligger nära till hands att betrakta honom eller henne som part (se till exempel Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, 3 juni 2022, version 92, JUNO, kommentaren till 27 kap. 21 §.) Detta synsätt ifrågasatts av andra i doktrinen som menar att partsbegreppet ter sig främmande innan en förundersökning slutförts och åklagaren tagit ställning till om åtal ska väckas. De skäl som anförts är att förundersökningsförfarandet till stora delar är oreglerat och de olika personernas roller ännu inte är fastställda samt att det strider mot lagstiftningsstrukturen i 23 kap. rättegångsbalken att den som ett tvångsmedel riktas mot skulle vara part enbart av det skälet. Frågan om insyn ska i stället avgöras med utgångspunkt i de allmänna reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om insyn i förundersökningar samt sekretessregleringen (Gunnel Lindberg, s. 556 f. samt ovannämnda kommentar till 27 kap. 21 § RB).

Enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppfattning har den misstänkte – i de fall åtal väcks och senast vid detta tillfälle – en ovillkorlig rätt att få ta del av uppgift om att hemliga tvångsmedel förekommit under utredningen för den gärning som åtalet avser. Detta gäller oberoende av om åklagaren åberopar uppgifter från det hemliga tvångsmedlet. Detaljer beträffande tvångsmedelsanvändningen kan enligt nämnden undanhållas den misstänkte om det föreligger sekretess för uppgifterna, men däremot inte det förhållandet att ett hemligt tvångsmedel har använts (se Säkerhets- och

integritetsskyddsnämndens uttalande den 13 oktober 2016, dnr 92–2015).

Underrättelseverksamhet är huvudsakligen oreglerad och innehåller inte några uttryckliga regler om partsinsyn. Vår bedömning är att den som blivit utsatt för ett hemligt tvångsmedel i underrättelseverksamhet inte bör betraktas som part och därmed inte åtnjuta några partsrättigheter. Den misstänktes rätt till partsinsyn inträder således först vid eventuell delgivning av skälig misstanke om ett visst brott (23 kap. 18 § första stycket RB). En annan ordning skulle kunna skada syftet med verksamheten, till exempel röja information om utredningen, myndigheternas arbetsmetoder eller informatörer.

Utöver de allmänna reglerna om insyn i förundersökningar finns det regler som innebär att den som har utsatts för tvångsmedel ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen, se avsnitt 10.10. Den som redan på annat sätt har fått kännedom om tvångsmedlet behöver inte underrättas särskilt (27 kap. 31 § femte stycket RB och 16 § tredje stycket preventivlagen). Om material från det hemliga tvångsmedlet tagits in i förundersökningsprotokollet får den misstänkte kännedom om att tvångsmedlet har använts, men det ger normalt inte någon inblick i omfattningen av tvångsmedelsanvändningen. Om även omfattningen är känd, till exempel genom att den misstänkte har underrättats om den vid slutdelgivningen, behövs ingen underrättelse (se Gunnel Lindberg, s. 557 f. och 565). Vi anser att bestämmelserna om underrättelse, som enligt vår bedömning är väl avvägda mellan insynsintresset för den enskilde och sekretessintresset för att inte skada den brottsbekämpande verksamheten, är tillräckliga för att leva upp till de rättssäkerhetskrav som i detta avseende kan ställas på reglerna om hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning. Några ytterligare regler om rätt till insyn i tvångsmedelsärendet bör inte införas.

#### *Våra överväganden avseende sekretessregleringen*

En redogörelse för sekretesslagstiftningen som finns till skydd för användning av tvångsmedel finns i avsnitt 3.4. Det är fråga om ett förhållandevis starkt sekretesskydd som handlar om utrikes- och försvarssekretess, sekretess till skydd för brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet och sekretess till skydd för enskildas



intressen i brottsbekämpande verksamhet. Det är samma sekretesslagstiftning som aktualiseras när det gäller det utökade tillämpningsområdet, exempelvis vid tillämpningen av bestämmelsen om att skjuta upp en underrättelse, se avsnitt 10.10. Det har inte under utredningen framkommit något behov av att ändra sekretesslagstiftningen i detta avseende utan den framstår som väl fungerande. Vad gäller behovet av sekretess, bör de uppgifter som kan förväntas framkomma vid tvångsmedelsanvändning av det slag som vi nu föreslår inte skilja sig från de uppgifter som framkommer vid övrig tvångsmedelsanvändning. Det saknas därmed skäl för att ändra sekretessregleringen i anledning av våra förslag.

### 10.14 Skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten är tillräckligt

**Vår bedömning:** Vårt förslag om ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel är en ändamålsenlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

Det finns inte något behov av ytterligare rättssäkerhetsgarantier för att stärka skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten.

### Skälen för vår bedömning

#### *Inledning*

Enligt kommittédirektiven ska vi ta ställning till om skyddet för privat- och familjelivet respektive den personliga integriteten bör stärkas och vid behov lämna sådana förslag samt se till att de förslag som lämnas uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och är förenliga med Sveriges åtaganden avseende mänskliga rättigheter.

Vi har i kapitel 7 och 8 gjort bedömningar gällande behov, effektivitet och nytta av att utvidga tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel och de integritetsrisker som en sådan utvidgning kan innebära. Vår bedömning är att förändrade förhållanden i samhället

har lett till att det finns ett påtagligt behov av utökad användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och att ett sådan utvidgning skulle bidra till en mer effektiv bekämpning av dessa brott. Ett införande av regler om utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär samtidigt att riskerna för enskildas personliga integritet ökar eftersom fler personer, såväl sådana som är misstänkta för brottslig verksamhet som sådana som inte är det, kan bli föremål för intrång vid användningen av hemliga tvångsmedel. I en inledande proportionalitetsavvägning beträffande behov, effektivitet och integritet kom vi fram till att det är proportionerligt att införa regler om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel under förutsättning att tillämpningsområdet avgränsas utifrån avvägningar om behov, effektivitet och integritet samt att lagstiftningen innehåller kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som kan balansera den ökade integritetsrisken, se avsnitt 8.4.2. Frågan som nu ska övervägas är således om det utökade tillämpningsområdet har avgränsats på ett tydligt sätt och om de kvalifikationskrav, rättssäkerhetsgarantier och andra sådana mekanismer som ska tillämpas uppväger den ökade integritetsrisken.

#### *Våra överväganden*

Vid användning av hemliga tvångsmedel, som utgör ett intrång i individens privata sfär, är det viktigt att det finns ett starkt skydd för den personliga integriteten. Det innebär att intrånget inte ska vara större än nödvändigt för den person som tvångsåtgärden riktas mot och att utomstående personer ska skyddas från onödiga intrång. Det som framför allt skiljer tvångsmedelsanvändning under förundersökning från preventiv användning är graden av konkretion i den misstanke som ska läggas till grund för tvångsmedelsanvändningen. Konkretionen kommer i regel att vara lägre än vid tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken, eftersom gärningen inte kan beskrivas på underrettelsestadiet. Eftersom det är fråga om framåtblickande bedömningar av situationer då det inte har konstaterats att ett brott har begåtts, finns en viss ökad risk för att tvångsmedel kan komma att användas felaktigt, till exempel att det i efterhand kan visa sig att den utpekade personen inte var involverad i den misstänkta brottsliga

verksamheten. Detta kan även ske under en förundersökning men risken bör, med hänsyn till att det då krävs mer konkretion i beskrivningen av den brottsliga gärningen, vara mindre. Att åtgärderna används utanför förundersökning måste beaktas i en intresseavvägning. Den preventiva regleringen måste innefatta en väl avvägd avgränsning av tillämpningsområdet, högt ställda kvalifikationskrav samt omfattande rättssäkerhetsgarantier, för att kunna vara proportionerlig.

Den nämnda risken för felaktig tvångsmedelsanvändning ska inte överdrivas och den ska ställas mot behovet av att förhindra mycket allvarlig brottslighet. Det är vår bedömning att intresset av att förhindra allvarliga brott väger tyngre än den trots allt begränsade risk som finns för att tvångsmedel, i efterhand, kan visa sig ha lett till ett omotiverat intrång i en individs personliga integritet. Att beakta i denna intresseavvägning är att staten har en skyldighet att upprätthålla rättstrygghet för enskilda och skydda sina medborgare mot ingrepp. Rätten till skydd för den personliga integriteten handlar nämligen även om den enskildes rätt att inte behöva bli utsatt för kränkningar från andra enskilda och att rättsväsendet effektivt ingriper när en kränkning har ägt rum. En förutsättning för detta är en välfungerande och effektiv brottsbekämpning och att det finns ändamålsenliga verktyg, även i den elektroniska miljön, för att förebygga och utreda brott. Vårt förslag om att kunna använda preventiva tvångsmedel för att förhindra brottslig verksamhet även vid andra brott än de som ligger under Säkerhetspolisens ansvar, bedöms leda till förbättrade möjligheter att förhindra mycket allvarlig brottslighet mot enskilda. I detta avseende innebär förslagen ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet och en ökad rättstrygghet såväl för enskilda som för samhället i stort.

Vidare bör det framhållas att tvångsmedelsanvändningen även kan ge information som leder till att misstankar om att personen är delaktig i brottslig verksamhet kan avfärdas. Annan underrättelseinhämtning mot samma person kan i sådana fall avstås, till exempel långvarig fysisk spaning. Det är därmed inte med nödvändighet så att det samlade integritetsintrånget mot personen blir större för att ett hemligt tvångsmedel används.

I kapitel 9 har vi redovisat våra överväganden beträffande utformningen av det utökade tillämpningsområdet. Vi har i avsnitt 9.3 bedömt att preventivlagens nuvarande högt ställda kvalifikationskrav vad gäller konkretion och styrka – att åtgärderna ska vara av *synnerlig*

*vikt* för att förhindra brott samt krav på *påtaglig risk* för viss brottslig verksamhet – även ska gälla för det utökade tillämpningsområdet. När det gäller avgränsningen av vilken brottslighet som ska kunna föranleda preventiva tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet har vi för varje enskilt brott gjort en proportionalitetsbedömning utifrån behov, effektivitet och integritet, se avsnitt 9.7.2. Endast de brott där behovet och den förväntade effektiviteten överväger integritetsintrånget för den enskilde, föreslås ingå i brottskatalogen. Den brottslighet som vi föreslår att det utvidgade tillämpningsområdet ska omfatta är undantagslöst av mycket allvarligt slag, vilket innebär att brottskatalogen är begränsad. Brotten har dessutom en tydlig koppling till den problembild som framhålls i våra direktiv i form av en ökning av skjutvapenvåld, sprängningar och annan särskilt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk. För att tillstånd ska ges måste det finnas konkreta uppgifter om att den utpekade personen kan knytas till denna mycket allvarliga brottsliga verksamhet. En annan avgränsning är att det ska vara fråga om brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp, se avsnitt 9.6.2. Dessa avgränsningar av tillämpningsområdet innebär att preventiva tvångsmedel endast kan användas när behovet, och den effektivitet som kan förväntas, överväger den risk som finns för ökat integritetsintrång, inklusive rätten till privatliv, för den enskilde.

Ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel måste även vara omgärdat av rättssäkerhetsgarantier för att leva upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och för att intrånget i den personliga integriteten inte ska bli större än vad som kan tillåtas enligt regeringsformen och Europakonventionen. I detta kapitel har vi redogjort för de rättssäkerhetsgarantier som vi föreslår för det utökade tillämpningsområdet. Det rör sig om exempelvis tydliga och precisa lagregler, förhandskontroll av domstol i närvaro av offentliga ombud, tillsyn och efterhandskontroll samt underrättelse till den som blivit utsatt för tvångsätgård. Dessa rättssäkerhetsgarantier ger enligt vår bedömning ett starkt skydd för den personliga integriteten och garanterar rättssäkerheten för enskilda. Som framgått i detta kapitel har rättssäkerhetsgarantierna utvärderats tidigare och i huvudsak ansetts tillräckliga. Som tidigare nämnts bereds för närvarande vissa förslag på området inom Regeringskansliet.

Vi har övervägt om det finns skäl att föreslå ytterligare rättssäkerhetsgarantier eller andra mekanismer för att förstärka rättssäkerheten vid användande av preventiva tvångsmedel. Vi har emellertid inte funnit några sådana garantier eller mekanismer som kan anses lämpliga för sitt ändamål, förutom de förslag som lämnats av Utredningen om rättssäkerhetsgarantier om att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i, se avsnitt 10.2, om precisering av vilka försändelser som ett tillstånd till postkontroll omfattar, se avsnitt 10.5, om en förändrad bestämmelse om hur överskottsinformation får användas, se avsnitt 10.8, samt om dokumentationsplikt av beslut och andra åtgärder som gäller preventiva tvångsmedel, se avsnitt 10.9.2. Genom att det i tillstånd till postkontroll ska anges vilka försändelser som tillståndet omfattar begränsas den brottsbekämpande myndighetens utrymme för ingrepp i enskildas privata sfär till vad som kan bedömas vara nödvändigt. Förslaget om ett förtydligande avseende att överskottsinformation får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet innebär att det blir mer förutsebart hur uppgifter från hemliga tvångsmedel får användas. Förslaget om dokumentationsskyldighet innebär ett förbättrat skydd mot otillåtna och obefogade integritetsintrång, eftersom det skapar bättre förutsättningar för efterhandskontroll, både för tillsynsmyndigheter och för den som åtgärden riktats mot. Vi har anslutit oss till nämnda förslag av Utredningen om rättssäkerhetsgarantier. I sammanhanget bör även nämnas vårt förslag om att det bör förtydligas i bestämmelsen om postkontroll att tvångsmedlet endast ska få avse en försändelse som ställts till den person som åtgärden riktas mot eller som har avsänts av honom eller henne så att kravet på personanknytning uppfylls, se avsnitt 10.2.

Vi har särskilt övervägt om det vid all tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte, och inte bara vid hemlig dataavläsning, ska vara obligatoriskt för domstolen att i tillståndsbeslutet ange särskilda villkor till skydd för den personliga integriteten. Vi har emellertid funnit att en sådan ordning inte bör införas eftersom det i vissa tillståndsbeslut inte finns skäl för att införa några särskilda villkor och att ett sådant påbud då inte skulle medföra någon nytta utan endast administration. Ett tillstånd ska enligt vår mening endast förenas med villkor när detta är påkallat av integritetshänsyn. Detta

följer redan av dagens reglering i preventivlagen, men även av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning.

Även om vår bedömning är att några nya rättssäkerhetsgarantier inte behöver införas, finns det skäl att understryka vikten av att de befintliga rättssäkerhetsgarantierna upprätthålls. Här kan särskilt betydelsen av tillsyn och efterhandskontroll framhållas, särskilt när det som här är fråga om ett nytt tillämpningsområde. Det är därför väsentligt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har förutsättningar för att utöva en effektiv sådan kontroll. En annan rättssäkerhetsaspekt är att det görs en ingående utvärdering av behovet, nyttan och proportionaliteten innan det fattas beslut om huruvida lagstiftningen ska förlängas eller permanentas, se avsnitt 11.1. Avslutningsvis vill vi betona vikten av utbildningsinsatser för de personer som deltar i beslut om preventiva tvångsmedel, dvs. åklagare, domare, advokater och offentliga ombud.

Vår uppfattning är sammantaget att det inte finns behov av några ytterligare rättssäkerhetsgarantier för att förslagen ska leva upp till kraven på hög rättssäkerhet och vara förenliga med Sveriges åtaganden avseende mänskliga rättigheter. Sammanfattningsvis så gör vi därför bedömningen att vårt förslag om ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel ger uttryck för en rimlig avvägning av behovet av en effektiv brottsbekämpning för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

# 11 Utformningen av den nya lagstiftningen

## 11.1 Den nya lagstiftningen ska tidsbegränsas

**Vårt förslag:** Lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet.

### Skälen för vårt förslag

Den nya lagstiftningen om att de brottsbekämpande myndigheterna ska få möjlighet att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra brottslig verksamhet vid fler slags brott kan förväntas medföra stor nytta för bekämpandet av allvarlig brottslighet som har koppling till kriminella nätverk. Detta talar för att regleringen bör införas permanent i preventivlagen. Lagstiftningen innebär samtidigt att riskerna för enskildas personliga integritet ökar. Av denna anledning har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas. Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, som trädde i kraft den 1 april 2020, har tidsbegränsats till utgången av mars 2025. En särskild utredare har nyligen fått i uppdrag att utvärdera lagen inför ett ställningstagande till om den bör permanentas och om den i så fall bör ändras i något avseende (dir. 2022:82). Även möjligheten till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning tidsbegränsades vid införandet. Tidsbegränsningen har huvudsakligen motiverats med att nya tvångsmedel ger upphov till risk för otillbörliga integritetsintrång och att det därför behövs ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om bestämmelserna i fråga bör permanentas (*Hemlig kameraövervakning*,

prop. 1995/96:85 s. 36 f., *Hemlig rumsavlyssning*, prop. 2005/06:178 s. 47 och *Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64 s. 99 ff.).

Vi anser att integritetsskäl talar för att även den nu föreslagna lagstiftningen tidsbegränsas. Även om det inte är fråga om nya tvångsmedel, så utökas tillämpningsområdet väsentligt vilket i sig medför en ökad risk för integritetsintrång. Från att preventivlagen i huvudsak har tillämpats inom Säkerhetspolisens område kommer tillämpningen, genom den utökade brottskatalogen, att spridas på fler aktörer. Inom såväl Polismyndigheten som Tullverket finns stor erfarenhet av användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning. Den nu föreslagna utökningen innebär att tvångsmedlen ska användas under andra förutsättningar och i underrättelsemiljön. Det nu anförda i kombination med integritets- och rättssäkerhetsskäl talar, enligt vår uppfattning, för att lagstiftningen ska tidsbegränsas. En fördjupad utvärdering kan göras, när lagstiftningen tillämpats en viss tid, innan ett ställningstagande görs till om reglerna ska permanentas. Vid denna utvärdering bör de olika intressena – en effektiv brottsbekämpning och skydd mot enskildas personliga integritet – på nytt vägas mot varandra. Vidare kan även frågan om reglerna bör förändras i något avseende övervägas vid en sådan utvärdering.

Den tid som lagstiftningen bör gälla bör inte vara för kort eftersom det krävs viss tid för att det ska finnas ett tillräckligt underlag för en välgrundad utvärdering av lagens tillämpning. Det behövs även tid för utvärderingen. Tidsbegränsningen bör därför i likhet med lagen om hemlig dataavläsning bestämmas till fem år.

## 11.2 Den nya lagstiftningens placering

**Vårt förslag:** Lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel ska införas i preventivlagen.

### Skälen för vårt förslag

Den nya lagstiftningen består i huvudsak av en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda preventiva tvångsmedel vid fler typer av brott. Frågan är var reglerna ska placeras.



I kapitel 9 och 10 har vi kommit fram till att de kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som finns i preventivlagen stämmer väl överens med och uppfyller de krav som bör ställas på den nya lagstiftningen. Preventivlagen har även använts under ett flertal år med goda erfarenheter från de tillämpande myndigheterna. Detta talar för att införa de nya reglerna i preventivlagen.

En annan möjlighet är att reglerna införs i en egen ny lag. Ett skäl som kan anföras för detta är att den nya lagstiftningen handlar om ett utökat tillämpningsområde för andra myndigheter än Säkerhetspolisen; främst Polismyndigheten, men även Tullverket. Den nya lagstiftningens brottskatalog består av brott som faller under Polismyndighetens och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Ett annat skäl som kan tala för en särskild lag är att de forumregler vi föreslår för det utökade tillämpningsområdet skiljer sig från vad som gäller i dag enligt preventivlagen, se avsnitt 11.4. Ytterligare ett skäl som kan anföras för en särskild lag är att vi föreslår att det utökade tillämpningsområdet ska tidsbegränsas, se avsnitt 11.1. Det kan därför anses vara mindre lämpligt att införa lagstiftningen i en redan befintlig lag.

Vår bedömning är att skälen för att införa de nya reglerna i den befintliga preventivlagen är starkare än de som talar för att införa dem i en särskild lag. Kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna kommer enligt vårt förslag att vara desamma för det utökade tillämpningsområdet som för det som redan finns. En särskild lag skulle till allra största delen innehålla samma bestämmelser som preventivlagen. Att införa en särskild lag skulle bidra ytterligare till den brist på överskådlighet som redan präglar tvångsmedelslagstiftningen. Att lagstiftningen på området är fragmenterad påtalades av Lagrådet vid införandet av lagen om hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64 s. 319 f.). Även den undersökning som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier utförde visade att tillämparna ansåg att regelverket för hemliga tvångsmedel är redaktionellt komplicerat och att reglerna kan vara svåra att hitta (*Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61, s. 117). Det finns därför enligt vår bedömning mycket goda skäl för att samla regleringen av preventiva tvångsmedel så långt som möjligt.

När det gäller att reglerna ska tidsbegränsas finns inte något lagtekniskt hinder mot att tidsbegränsa endast en del av en lag. Som jämförelse kan nämnas att en del av inhämtningslagens brottskatalog

avseende samhällsfarliga brott inledningsvis placerades i en tidsbegränsad bestämmelse; lagen om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, SFS 2012:279 (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 87 och 116). I praktiken skulle det dessutom endast vara fråga om att tidsbegränsa den bestämmelse som innehåller den utökade brottskatalogen, dvs. de brott som faller under Polismyndighetens och Tullverkets brottsbekämpning. Om lagstiftningen framöver inte kommer att permanenteras behöver följdändringar göras i vissa andra bestämmelser i lagen, såsom forumbestämmelsen och de bestämmelser som hänvisar till den bestämmelse som innehåller ifrågavarande brottskatalog. Detta kan jämföras med lagstiftningstekniken vid införandet av den tillfälliga lagen om hemlig dataavläsning då hänvisningar till denna lag görs från flera andra lagar (prop. 2019/20:64 s. 17 ff.).

Efter en samlad bedömning anser vi att lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel bör införas i den befintliga preventivlagen. Genom hänvisningar till preventivlagen utökas även tillämpningsområdet för den tillfälliga lagen om hemlig dataavläsning vad avser hemlig dataavläsning utanför en förundersökning.

### 11.3 En ny portalparagraf som innehåller lagens syfte och en samlad tvångsmedelskatalog

**Vårt förslag:** En ny portalparagraf ska införas i preventivlagen som innehåller bestämmelser om lagens syfte och en samlad uppräkningslista av de tvångsmedel som kan användas enligt preventivlagen.

Lagens syfte ska vara att förhindra vissa särskilt allvarliga brott genom att tillstånd ska få meddelas till de tvångsmedel som omfattas av lagen.

## Skälen för vårt förslag

### *Lagens syfte*

Preventivlagen innehåller i dag inte någon bestämmelse som uttryckligen anger lagens syfte. Bestämmelser om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll och är i stället en form av deklaration av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Att tydliggöra lagens syfte har inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse. Det kan få relevans i rättstillämpningen genom att det ger vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen (*Myndighetsdatalog*, SOU 2015:39, s. 220).

Av preventivlagens namn framgår att den handlar om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Att syftet med lagen är att förhindra viss angiven brottslig verksamhet genom att tillstånd får meddelas till vissa åtgärder följer av bestämmelsen i 5 §. Vi anser att detta syfte bör tydliggöras genom att det anges i en portalparagraf. En mer framskjuten placering av syftet med lagen bidrar till att understryka vikten av att ändamålsprincipen efterlevs vid tillämpningen av lagen, se avsnitt 4.1.1 och 9.4. I portalparagrafen bör det dels anges att syftet med lagen är att förhindra att vissa särskilt allvarliga brott begås, dels att detta ska ske genom att tillstånd till preventiva tvångsmedel ska få meddelas.

### *En samlad tvångsmedelskatalog*

I preventivlagens nuvarande utformning anges de hemliga tvångsmedel som omfattas av lagen i den inledande bestämmelsen i 1 §. Att även postkontroll omfattas av lagen framgår först av bestämmelsen i 4 §. Vi anser att alla de tvångsmedel som omfattas av lagen bör samlas i en enda bestämmelse och att bestämmelsen bör finnas i lagens portalparagraf. Genom denna lagtekniska utformning bedömer vi att lagen blir lättare att överblicka och tillämpa.

## 11.4 Domstolsprövningen

### 11.4.1 Det befintliga tillämpningsområdet

**Vår bedömning:** Den nuvarande regleringen avseende domstolsprövning bör fortsatt gälla för en ansökan som avser den brottsliga verksamhet som i dag omfattas av preventivlagen, dvs. den som huvudsakligen ligger inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

#### Skälen för vår bedömning

Som påtalats tidigare omfattar inte vårt uppdrag någon översyn av dagens reglering av den preventiva tvångsmedelsanvändningen. Uppdraget omfattar därmed inte heller någon översyn av ordningen för prövningen av dessa frågor. Det har inte framkommit något under denna utredning som ändå skulle ge oss anledning att lyfta frågan. Ordningen har utvärderats tidigare och de inblandade aktörerna har under utredningen bekräftat att det fungerar väl. Den befintliga regleringen bör därmed bestå. Detta innebär att de ärenden som omfattas av preventivlagens befintliga tillämpningsområde även fortsättningsvis ska prövas av Stockholms tingsrätt som första instans. Det är fråga om ärenden som i dag främst faller under Säkerhetspolisens verksamhet. Brottsligheten i 1 § första stycket 7 preventivlagen, s.k. systemhotande brott, kan dock även falla under Polismyndighetens verksamhetsområde.

### 11.4.2 Det utökade tillämpningsområdet

**Vårt förslag:** Frågor om tillstånd till tvångsmedel ska prövas av rätten på ansökan av åklagare. En ansökan inom det utökade tillämpningsområdet ska som huvudregel prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som ansökan avser uppehåller sig.

En ansökan som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen ska prövas av Stockholms tingsrätt.

## Skälen för vårt förslag

### *Ansökningarna ska prövas i fler domstolar*

Genom utökningen av tillämpningsområdet kommer antalet tvångsmedelsärenden som ska prövas i tingsrätt att öka. Vi återkommer till hur många ärenden det kan förväntas bli i avsnitt 13.2.2. Under alla förhållanden kan det antas att antalet ansökningar blir så många att det talar för en ordning genom vilken prövningen fördelas på flera domstolar.

En strävan under de senaste årtiondena när det gäller frågor som rör organisation av domstolsväsendet och fördelning av mål och ärenden är att minska all form av specialisering. Regeringen har tidigare bland annat anfört att samtliga mål och ärenden som utgångspunkt ska kunna handläggas av samtliga tingsrätter. Särlosningar i syfte att koncentrera handläggningen av vissa typer av mål till vissa domstolar bör därför, enligt regeringen, användas endast när starka skäl talar för det. Som exempel på sådana fall har framhållits mål eller ärenden där det finns behov av extra stor skyndsamhet eller extra stor eller annan kompetens beträffande en viss måltyp (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 162). I detta avseende kan det konstateras att regleringen avseende preventiva tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet har stora likheter med regleringen avseende hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken. Det är fråga om samma brottstyper som förekommer vid hemliga tvångsmedel under förundersökning, även om konkretionsgraden kan vara lägre på det preventiva stadiet. Tvångsmedlen är desamma och förfarandereglerna överensstämmer i allt väsentligt. Båda typerna av tvångsmedelsärenden kräver i regel skyndsamt handläggning. Den tydligaste skillnaden ligger i tillämpningen av det framåtblickande riskrekvisit som på det preventiva området ersätter den prövning av en individualiserad brottsmisstanke som krävs för tvångsmedelsanvändning i en förundersökning. Liknande riskbedömningar är förhållandevis vanligt förekommande i allmän domstol i övrigt, till exempel i fråga om häktning. Sammantaget är vår bedömning att det inte krävs någon specialkompetens eller någon särskild organisation på tingsrätterna för att hantera de nya ärendena enligt preventivlagen. Det talar för att ärendena ska fördelas på alla tingsrätter.

En sådan ordning svarar väl mot de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har gett uttryck för. Under utredningen har det anförts att det ofta är fördelaktigt om en prövning kan komma till stånd på en ort nära det område där en viss kriminell gruppering verkar. Det är då lättare för lokala åklagare och medarbetare från underrättelseverksamheten att delta i tingsrättens sammanträde. Därigenom kan det behov av kännedom om grupperingen i fråga och den bakgrund som utgör en viktig del av riskbedömningen på ett bättre sätt tillgodoses.

Det ovan anförda leder sammantaget till slutsatsen att det inte finns några skäl för att låta prövningen av de ansökningar som tillkommer genom det utökade tillämpningsområdet avvika från vad som gäller vid prövningen av frågor om hemliga tvångsmedel i övrigt. Prövningen av dessa ansökningar bör därför som utgångspunkt ske i samtliga tingsrätter. Det finns dock ärenden som inte lämpar sig för denna huvudregel och till det återkommer vi senare.

### *Behov av en särskild forumregel*

I rättegångsbalken föreskrivs att rätt domstol är rätten i den ort där brottet har begåtts, eller om det är ovisst var brottet har begåtts, rätten i någon av de orter där det kan antas ha skett eller den ort där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig. Som alternativt forum anges rätten i den ort där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet eller där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig (19 kap. 1 § RB). Dessa utgångspunkter kompletteras av hjälpregler och en viss särreglering för särskilda situationer.

Eftersom inget brott har begåtts och det inte heller finns någon misstänkt i den mening som avses i rättegångsbalken kan de allmänna forumreglerna i 19 kap. rättegångsbalken inte tillämpas i de situationer som preventivlagen avser. Denna problematik uppmärksammades i samband med preventivlagens införande (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 66).

Eftersom en ansökan om tvångsmedelsanvändning baseras på en bedömning av risken för framtida brottslighet är en bedömning av var brottsligheten i fråga kan antas komma att utövas alltid förenad med ett visst mått av osäkerhet. Den slags brottslighet som det utökade tillämpningsområdet avser har emellertid ofta territoriella av-

gränsningar. Det torde inte sällan vara känt på förhand inom vilket geografiskt område ett våldsdåd kan förväntas eller var narkotika eller vapen kommer att hanteras. Vidare riktar sig en ansökan om tvångsmedelsanvändning alltid mot en viss person. Den personknytning som finns i lagstiftningen innebär att det i samband med att ansökan ges in alltid finns någon slags kännedom om vem ansökan riktar sig mot. Samma sak gäller även i de fall ansökan avser en person som befaras främja brottslighet som begås inom en organisation eller grupp.

Mot den ovan angivna bakgrunden bör det låta sig göras att konstruera en forumregel med utgångspunkt i samma principer som 19 kap. rättegångsbalken vilar på. Om det är ovisst var ett brott har förövats när åtal väcks får åtalet enligt rättegångsbalken tas upp av rätten i någon av de orter där brottet kan antas ha skett (19 kap. 1 § andra stycket). I lagkommentaren till denna bestämmelse anges att rätten i dessa fall kan godta även svagast tänkbara skäl för att brottet förövats på viss plats. Regeln är avsedd att lösa de situationer då bevisningen för att brottets förövats på det ena eller andra stället är osäker, innefattande de fall då all kunskap saknas om gärningsorten (Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, 19 kap. 1 §, version 92, JUNO). Den beskrivna problematiken är likartad med den som förekommer på det preventiva stadiet. Ett alternativt forum enligt samma bestämmelse är som angetts ovan den ort där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig.

En ordning enligt samma principer som i rättegångsbalken skulle innebära att rätten i den ort där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas är behörig att pröva ansökan. Även en svag anknytning till gärningsorten kan då grunda behörigheten, på samma sätt som när det finns oklarheter i de sakförhållanden som styr forumfrågan enligt rättegångsbalken. Eftersom ansökan genom de grundläggande kvalifikationskraven knyts till en viss person går det att införa en forumregel som utgår från den plats där personen i fråga uppehåller sig. Detta torde inte sällan sammanfalla med platsen där den åtgärd som tillståndet i fråga ska utföras. En reglering där dessa behörighetsgrundande omständigheter görs alternativa framstår som ett ändamålsenligt sätt att styra valet av domstol. Att det är fråga om en framåtblickande riskbedömning kan som redan påtalats medföra en viss kvarstående osäkerhet i fråga även om de omständigheter som ska läggas till grund för behörigheten enligt denna reglering. Proble-

matiken ska emellertid inte överdrivas. De krav på konkretion och personknytning som följer av regleringen i övrigt torde regelmässigt ge goda förutsättningar för att lägga fram det slags svaga anknytningsfaktorer som prövningen förutsätter. Till detta ska läggas att frågan om rätt domstol i dessa fall inte syftar till att tillgodose en misstänkt eller tilltalads rätt till att rättegången hålls på en någorlunda lättillgänglig plats, utan uteslutande syftar till att tillse att en domstol finns att tillgå för prövningen av tvångsmedelsfrågan. Vi föreslår därför att ansökan ska prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som ansökan avser uppehåller sig.

Handläggningen i domstol sker i ett ärende enligt rättegångsbalken (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, version 5, JUNO, s. 824). I övrigt gäller i tillämpliga delar 19 kapitlet rättegångsbalken beträffande forumfrågor, eftersom dessa regler gäller även för hantering av tvångsmedelsfrågor (19 kap. 12 § första stycket RB). Detta innebär att vad som sägs i 19 kapitlet om exempelvis var ett brott ska anses begånget, medverkan till brott, jourdomstolars behörighet med mera gäller även i dessa fall.

#### *Särskilt om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Hanteringen av sådana uppgifter medför krav på att domare, domstolspersonal i övrigt och ombud är säkerhetsprovade. Det krävs därutöver för ändamålet särskilt anpassade lokaler och utrustning. I domstolar där säkerhetskänslig verksamhet normalt sett inte bedrivs innebär förekomsten av enskilda mål eller ärenden där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter förekommer en administrativ påfrestning och det finns en risk för att handläggningen fördröjs. Domstolsverket har av dessa skäl gett in en särskild framställan till regeringen om författningsändring i syfte att koncentrera handläggningen av s.k. säkerhetsmål till färre domstolar (*Särskilda forumregler för säkerhetsmål*, DOV 2021/1441).



Ärenden som innehåller säkerhetsskyddsklassificerat material förekommer främst inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Sådana uppgifter kan dock förekomma även i det underrättelsematerial som kan komma att läggas till grund för en ansökan om tillstånd enligt preventivlagen i övrigt. Såvitt framkommit kan detta förekomma i större omfattning än vad som är fallet i tvångsmedelsärenden enligt rättegångsbalken. Detta beror huvudsakligen på att uppgifter från exempelvis signalspaning och vissa sådana från internationella samarbeten kan få användas i underrättelseverksamhet, men inte i en förundersökning (se avsnitt 7.2.4). Dessa uppgifter är då inte sällan säkerhetsskyddsklassificerade. Antalet ärenden av detta slag förväntas dock enligt de brottsbekämpande myndigheterna vara begränsat. Det är angeläget att prövningen av de ofta brådskande frågor som tvångsmedelsärenden enligt preventivlagen innefattar inte fördröjs av de praktiska problem som hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerat material medför. Som påtalats av Domstolsverket är risken för sådana förseningar större vid mindre domstolar som har mer begränsad erfarenhet av att hantera säkerhetsskyddsklassificerat material och inte heller kan förväntas ha organisation eller säkerhetsprövad personal för detta. Än mindre kan de förväntas ha tillgång till säkerhetsprövade offentliga ombud. Vid Stockholms tingsrätt finns emellertid en betydande erfarenhet av att hantera säkerhetsskyddsklassificerat material och därtill en organisation för ändamålet. De ärenden där det ingår säkerhetsskyddsklassificerat material bör därför, till undvikande av den risk för förseningar som annars uppstår, hanteras uteslutande av Stockholms tingsrätt. Eftersom någon enskild motpart, vars rätt till domstolsprövning påverkas, inte förekommer i dessa ärenden är inte heller en sådan ordning till men för något motstående intresse. Vi föreslår därför att Stockholms tingsrätt ensamt ska vara behörig att hantera ansökningar som innehåller säkerhetsskyddsklassificerat material och har bäst förutsättningar att bedöma om något av detta är säkerhetsskyddsklassificerat bör forumregleringen knytas till ansökan. Med ansökan avses inte endast begäran om tillstånd till användning av tvångsmedel som sådan, utan även det underlag som åklagaren lägger fram till stöd för sin begäran om tillstånd.

## 11.5 Behovet av följdändringar

Enligt våra direktiv ska utredningen säkerställa en välfungerande systematik i regelverket om hemliga tvångsmedel och bland annat bedöma behovet av följdändringar i lagen om särskild utlänningskontroll (numera ersatt av lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar), lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen om en europeisk utredningsorder.

### *Lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar*

Lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar har ett begränsat tillämpningsområde. I lagen regleras visserligen tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte men den är endast tillämplig i situationer då ett särskilt utvisningsbeslut fattats enligt samma lag men inte kan verkställas (5 kap. 2 §). Den utökning av tillämpningsområdet för preventivlagen som vi nu föreslår föranleder inga ändringar inom det område som lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar omfattar. Något behov av följdändringar i denna reglering föreligger inte heller med anledning av de förslag vi nu lägger fram.

### *Regleringen av det internationella samarbetet*

Det internationella straffprocessuella samarbetet är förhållandevis omfattande, särskilt inom Europa. Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB) omfattar alla de tvångsåtgärder som regleras i preventivlagen (1 kap. 2 §). Lagen bygger på principen att Sverige, på begäran av en annan stat, ska kunna vidta en begärd åtgärd om denna hade kunnat vidtas i ett svenskt förfarande och att svenska åklagare och domstolar ska bistå sina utländska motsvarigheter med olika åtgärder under samma villkor och förutsättningar som motsvarande åtgärder kan genomföras i en svensk förundersökning eller rättegång (*Internationell rättslig hjälp i brottmål*, prop. 1999/2000:61, s. 97). Det internationella polis- och tullsamarbetet ligger utanför lagens tillämpningsområde. När det gäller bistånd med verkställighet av hemliga tvångsmedel i Sverige har LIRB:s tillämpningsområde begränsats på så vis att rättslig hjälp endast ska lämnas under de förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd under en

svensk förundersökning eller rättegång (2 kap. 1 §). Åklagares möjligheter att ansöka om åtgärder i utlandet är däremot inte begränsade på samma sätt (1 kap. 7 §). Så länge den andra staten tillåter det kan åklagare ansöka även om andra åtgärder än de som anges i lagen (Johan Thorblad, *Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål*, 1 kap. 6 §, Karnov, JUNO, besökt 2022-07-22).

LIRB:s tillämpningsområde har, i frågor om bevisinhämtning mellan EU:s medlemsstater, begränsats väsentligt genom införandet av lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, som har företräde framför LIRB (1 kap. 7 a § LIRB). En europeisk utredningsorder kan utfärdas i Sverige under en förundersökning eller rättegång i brottmål (1 kap. 3 § första stycket 1 lagen om en europeisk utredningsorder). Enligt lagens förarbeten omfattas inte åtgärder som kan behöva vidtas i en förutredning, dvs. stadiet före en förundersökning, av lagens tillämpningsområde utan bevisning får i dessa fall inhämtas inom ramen för exempelvis det polisiära samarbetet (*Nya regler om bevisinhämtning inom EU*, prop. 2016/17:218, s. 73). Preventivlagen nämns inte alls i lagens förarbeten. Det ovan redovisade uttalandet i nämnda förarbeten har ansetts peka på att åtgärder enligt preventivlagen inte skulle omfattas av lagen om en europeisk utredningsorder. Samtidigt har det framhållits att artikel 4 a i det direktiv<sup>1</sup> som lagstiftningen bygger på och begreppet ”straffrättsliga förfaranden som har inletts”, som reglerar tillämpningsområdet, ska ges en självständig unionsrättslig tolkning och att det mot denna bakgrund inte är uteslutet att EU-domstolen skulle kunna komma fram till att även åtgärder enligt preventivlagen omfattas av direktivets tillämpningsområde (Joakim Zetterstedt och Ulf Wallentheim, *Lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder*, 1 kap. 3 §, JUNO, besökt 2022-09-03).

Den reglering som finns avseende det internationella samarbetet i straffprocessuella frågor är huvudsakligen inriktad på utredning och lagföring av brott. Oavsett i vilken utsträckning den tvångsmedelsanvändning som regleras i preventivlagen anses omfattas av regelverket eller inte medför inte den utökning av brottskatalogen som vi föreslår några behov av följdändringar i nämnda reglering.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området.



## 12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Vårt förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024. Bestämmelsen om den utökade brottskatalogen i preventivlagen ska tidsbegränsas att gälla till och med den 31 december 2028.

**Vår bedömning:** Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Den nya regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Innan ikraftträdandet behövs sedvanlig tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund bedöms regleringen kunna träda i kraft som tidigast den 1 januari 2024. I avsnitt 11.1 har vi kommit fram till att lagstiftningen om det utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet. Giltighetstiden för bestämmelsen om den utökade brottskatalogen i preventivlagen bör därför tidsbegränsas i enlighet med detta.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Några övergångsbestämmelser behövs därmed inte (jfr *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14, s. 237 och *Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 204).



# 13 Konsekvenser

## 13.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som betänkandets förslag kan få i ett flertal avseenden. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna ska en finansiering föreslås. Även samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas (14 §). När ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för det kommunala självstyret, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet (15 §). I ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §).

Enligt våra kommittédirektiv ska vi även bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter. I direktiven framhålls särskilt förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet och det anges att konsekvensbeskrivningen som gäller jämställdhet ska omfatta en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män och hur förslagen kan bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås. Vidare anges att det ska redovisas om förslagen bedöms medföra konsekvenser för barn.

Ytterligare krav på en konsekvensutredning regleras i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt bestämmelserna i 6 och 7 §§ ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Beskrivningar av problem och det som vi önskar uppnå finns i respektive övervägandekapitel. Frågan om ikraftträdande behandlas i kapitel 12.

## **13.2 Konsekvensbeskrivningar**

### **13.2.1 Säkra prognoser kan inte göras**

Att bedöma konsekvenserna av våra förslag i ovan angivna avseenden är förenat med betydande svårigheter, eftersom tillämpningen av det regelverk vi föreslår är beroende av ett flertal faktorer som inte styrs av regelverket som sådant. Till detta ska läggas att det underlag som det kan göras jämförelser med inte i alla delar är tillgängliga. Som redogjorts för i avsnitt 4.7 redovisas användningen av hemliga tvångsmedel årligen till riksdagen. Redovisningen utgår emellertid huvud-



sakligen från antalet beslut som fattats avseende respektive tvångsmedel. Som framgår av rapporteringen medger inte redovisningen några slutsatser om hur många olika individer som utsatts för tvångsmedelsanvändningen, eftersom samma brottsmisstanke kan ge upphov till flera tvångsmedelsbeslut och samma person även kan ha varit misstänkt för flera brott (se *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79 s. 15). Vi har bedömt att det mest rättvisande sättet att redovisa konsekvenserna av våra förslag är att göra en uppskattning av antalet ärenden i vilka preventiv tvångsmedelsanvändning enligt det utökade tillämpningsområdet kan komma i fråga och hur många individer som kan komma att utsättas för hemlig tvångsmedelsanvändning i dessa ärenden. Det är dock svårt att på förhand uppskatta i vilken omfattning de verktyg våra förslag tillgängliggör kommer att användas. Skälen för detta är följande.

Det är endast allvarlig brottslighet av visst slag som omfattas av regleringen. Om den aktuella brottsligheten fortsätter att utvecklas i samma riktning som under de närmast föregående åren kan detta innebära att det praktiska tillämpningsområdet för regelverket ökar framöver. Om den allvarligaste brottsligheten i kriminella grupper i stället skulle minska leder det till att tvångsmedlen används mindre.

I likhet med annan tvångsmedelsanvändning är den tekniska utvecklingen av stor betydelse. Förutsättningarna för att framgångsrikt använda de hemliga tvångsmedel som exempelvis förutsätter intrång i teknisk utrustning som datorer och telefoner varierar över tid. I de kriminella miljöer där sådana verktyg används är aktörerna ofta riskmedvetna och anpassar sitt beteende efter myndigheternas arbetsmetoder. Nya kommunikationsverktyg som försvårar myndigheternas arbete tas därför i bruk löpande. Tekniska förutsättningar som dessa påverkar förutsättningarna och omfattningen av tvångsmedelsanvändningen.

Under de senaste åren har flera större internationella underrättelsesamarbeten som kretsar kring krypterade informationstjänster, exempelvis Encrochat, genomförts. Dessa samarbeten har tillgängliggjort stora mängder underrättelsematerial för de svenska brottsbekämpande myndigheterna och lett till behov av hemliga tvångsmedel både för att utreda och förhindra brott. Liknande framtida insatser kan förväntas ha motsvarande påverkan på underrättelseslaget och därmed även på förutsättningarna för preventiv tvångsmedelsanvändning.

Slutligen är användningen av tvångsmedel i preventivt syfte i hög grad beroende av hur den brottsbekämpande verksamheten organiseras och resurser utnyttjas. En utökning av de rättsliga möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel innebär inte automatiskt att dessa faktiskt kommer att användas i samtliga fall som det är möjligt. Polismyndigheten har uppgett att resurser i dagsläget inte finns för att använda tvångsmedel preventivt i annat än de mest akuta situationer där allvarlig brottslighet kan förväntas. Ändrade rättsliga förutsättningar i förening med utvecklingen i övrigt kan förstås påverka resurstilldelningen till och inom verksamhet av detta slag. När det gäller inom underrättelseverksamheten kan till exempel tillgång till preventiva tvångsmedel ibland leda till ett minskat behov av resurskrävande spaningsinsatser. Utvecklingen i detta hänseende är emellertid svår att förutse.

Sammantaget leder det anförda till att de beräkningar som redovisas nedan, som vi tagit fram med hjälp av respektive myndighet, endast utgör grova uppskattningar av kommande resursbehov.

### 13.2.2 Ekonomiska konsekvenser

**Vår bedömning:** Förslagen innebär att myndigheterna får effektivare verktyg för att förhindra allvarlig brottslighet. Förhindrandet av allvarliga brott kan medföra betydande samhällsekonomiska besparingar inom ett flertal områden.

Det är förenat med betydande svårigheter att på förhand uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag och de besparingseffekter som kan uppstå med anledning av förslagen kan inte med tillräcklig säkerhet uppskattas till ett bestämt belopp.

Ett genomförande av förslagen innebär att omfattningen av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsuppdrag ökas i en sådan omfattning att nämnden bör tillföras ytterligare medel för att kunna utföra en effektiv och rättssäker tillsyn. Förslagen medför även ett ökat resursbehov för Polismyndigheten och Tullverket, som i viss utsträckning sammanfaller med det ökade resursbehov som förslagen från Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel bedömts medföra. De resursbehov som förslagen medför för Åklagarmyndigheten och

Sveriges domstolar bör rymmas inom respektive aktörs befintliga anslagsram.

De resursbehov som uppkommer bör finansieras genom att medel tillförs från andra utgiftsområden.

## Skälen för vår bedömning

Av skäl som anförts i avsnitt 13.2.1 är det svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. De siffror som presenteras i det följande utgår från underlag som de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna sammanställt. Även myndigheterna har påtalat de svårigheter och osäkerheter som följer med bedömningarna.

### *Sambällsekonomiska konsekvenser*

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen bör bedömas med utgångspunkt i att de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag sedan tidigare innefattar att förhindra brott. Detta uppdrag varken utvidgas eller förändras genom utredningens förslag. I stället syftar förslagen till att ge myndigheterna bättre och mer effektiva verktyg för att fullgöra detta uppdrag. Med detta sagt kan förslagen ändå medföra ett ökat resursbehov, främst eftersom tvångsmedelsanvändningen som sådan är resurskrävande. En mer allmän utökning av underrättelseverksamheten kan däremot inte anses utgöra en följd av våra förslag. Enligt vår uppfattning bör de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beräknas utifrån det ökade resursbehov som tvångsmedelsanvändningen som sådan medför. Även en sådan bedömning är förenad med en betydande osäkerhet, eftersom frågan om tvångsmedelsanvändning i varje enskilt ärende innefattar en prioritering utifrån nyttan respektive resursåtgången av en sådan åtgärd.

Den allvarliga brottslighet som förslagen syftar till att förhindra har stora konsekvenser på andra områden än de brottsbekämpande myndigheternas. Det är personliga lidanden för brottsoffer och anhöriga. För brottsoffer som överlever mordförsök kan det bli fråga om livslång invaliditet och arbetsoförmåga. Kostnader uppstår för sjukvård och rehabilitering. Kostnaderna för detta är svåra att beräkna men de är knappast försumbara ens för ett enskilt fall. Ett

förhindrande av ett allvarligt våldsdåd torde således innebära att sjukvården, Försäkringskassan, sociala myndigheter med flera besparas kostnader. Även rättsväsendets resurser torde sparas eftersom brott som förhindras inte behöver utredas, lagföras eller bestraffas. Förhindrandet av ett allvarligt brott medför således betydande ekonomiska besparingar för det allmänna.

### *Polismyndigheten*

Sammantaget bedömer Polismyndigheten att det årligen kan bli fråga om cirka 100 ärenden avseende preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet.

Polismyndighetens främsta prioritering är att använda de verktyg som förslagen tillgängliggör för att förhindra de allvarliga våldsbrotten. Mord, människorov eller allmänfarlig ödeläggelse förväntas utgöra 25 procent av ärendena. Mest underrättelseinformation finns dock beträffande de kriminella nätverkens narkotikahandling. Narkotikabrottsligheten bedöms därför komma att ligga till grund för 70 procent av ärendena. Slutligen förväntas vapenbrott och brott enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor utgöra 4 respektive 1 procent av ärendena.

Polismyndigheten har understrukit att det är synnerligen svårt att förutse och beräkna vilket resursbehov förslagen kommer att medföra för myndigheten. Myndigheten har anfört att en effektiv tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte kräver resurser som kan bearbeta och analysera stora informationsmängder i realtid. Den kapacitet som i dag finns för att hantera hemliga tvångsmedel i förundersökningsfallen uppges vara begränsad och föranleda strikta prioriteringar även i dessa ärenden. Polismyndigheten har därför bedömt att den utökning av tvångsmedelsanvändningen som skulle möjliggöras av utredningens förslag skulle framtvinga ännu striktare prioriteringar, varigenom effekterna av de nya möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel skulle riskera att begränsas avsevärt. I avsnitt 7.2.4 framgår att 40 procent av de hemliga tvångsmedelsärendena som Polismyndigheten handlagt under år 2022, enligt myndighetens egen bedömning, skulle ha kunnat initieras tidigare om preventiva tvångsmedel hade fått användas på det sätt som nu föreslås. Detta förhållande talar för att det inte skulle bli fråga om en ren nettoökning av antalet

ärenden i vilka beslut om antingen hemliga tvångsmedel under förundersökning eller preventiva tvångsmedel verkställs.

Myndigheten har gjort bedömningen att resurserna för att hantera preventiva tvångsmedel och hemliga tvångsmedel behöver öka. Ett skäl är att tvångsmedelsanvändningen kommer att riktas mot personer med mycket högt våldskapital, vilket medför höga krav på förmågan att i realtid hantera och bearbeta stora informationsmängder för att snabbt kunna identifiera den information som kräver att åtgärder vidtas. Otillräckliga resurser i detta avseende skulle riskera att medföra att åtgärder för att förhindra brott inte kan sättas in i tid för att uppnå önskat resultat. Misslyckanden i detta avseende i fall när information finns att tillgå riskerar att allvarligt skada förtroendet för Polismyndigheten på längre sikt.

Till detta ska, enligt myndigheten, läggas att det behövs resurser för att kunna komplettera tvångsmedelsanvändningen med spaningsåtgärder. Sådana åtgärder är i många fall nödvändiga för att verifiera och berika den information som inhämtas genom tvångsmedelsanvändningen. Framgångsfaktorerna minskar erfarenhetsmässigt kraftigt i fall då resurser för spaning saknas. Tillgången till spaningsresurser är i dag begränsad även utan hänsyn tagen till de ökade behov som förslagen föranleder.

Det ökade resursbehovet kan enligt Polismyndigheten delvis tillgodoses genom verksamhetsutveckling, omfördelning av resurser och effektivisering. Även med detta i beaktande har Polismyndigheten bedömt att ytterligare 30 s.k. HTM-operatörer skulle behövas för att hantera det material som tvångsmedelsanvändningen kommer att generera. Därutöver har de bedömt att det behövs ytterligare cirka 50 spanare, vilket ungefär motsvarar en spaningsgrupp per region samt ytterligare en vid Nationella Operativa Avdelningen. Slutligen bedömer myndigheten att ytterligare 20 underrättelsehandläggare eller analytiker behövs för att hantera underrättelseärenden med tvångsmedelsanvändning.

Sammantaget har Polismyndigheten bedömt att kostnaderna för de resursförstärkningar som myndigheten anser nödvändiga med anledning av vårt förslag uppgår till 70 miljoner kronor årligen, varav 21 miljoner kronor för HTM-operatörer, 35 miljoner kronor för spanare och 14 miljoner kronor för underrättelsehandläggare eller analytiker. Resursbehoven sammanfaller dock med vad som föranleds med anledning av de förslag som lämnats av Utredningen om ut-

ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Polismyndigheten har bedömt att utredningens förslag medför ett ökat resursbehov om sammanlagt 120–140 miljoner kronor (*Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, SOU 2022:19, s. 438 f.). De resursbehov som nu uppkommer med anledning av våra förslag ryms inom detta belopp. Under förutsättning att Polismyndigheten tillförs finansiering i enlighet med myndighetens bedömning i nämnda betänkande behöver myndigheten därmed inte tillföras någon ytterligare finansiering med anledning av våra förslag.

### *Tullverket*

Tullverket har bedömt att myndigheten kommer att initiera cirka 30–40 ärenden om användning av preventiva tvångsmedel årligen. Den absoluta merparten av ärendena, 85 procent, förväntas avse narkotikarelaterad brottslighet. Återstående 15 procent förväntas i allt väsentligt avse vapensmuggling. Smuggling av explosiva varor förväntas endast utgöra något enstaka ärende.

Tullverket har bedömt att förslagen kommer att leda till omfattande behov av resursförstärkningar inom underrättelseverksamheten och tullkriminalavdelningen. Inom underrättelseverksamheten uppkommer behov av utökad spaning, fler underrättelsehandläggare med förmåga att tolka inhämtningsuppgifter och göra analyser samt fler underrättelseledare för ökad beslutsförmåga. Verksamheten har behov av personal som bearbetar information i realtid och personalbehoven omfattar därför hela dygnet. Såvitt avser tullkriminalavdelningen medför förslagen att avdelningen behöver utöka sin förmåga att hantera akuta ärenden med analysarbete, spaning och insatsledning. Med behovet av att driva fler operativa insatser följer ett behov av fler insatsledare, analytiker, utredare och spanare. Med stor sannolikhet krävs även utökad IT-förmåga för lagring och bearbetning av information.

Sammanlagt har Tullverket bedömt att den ovan beskrivna verksamheten behöver utökas med motsvarande cirka 40 årsarbetskrafter, till en kostnad om 40 miljoner kronor. Även Tullverket har bedömt att dessa resursbehov, i vart fall delvis, sammanfaller med det som kommit till uttryck i betänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*. Tullverket bedömde att de förslag som *Utred-*

ningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel lämnade medförde ett utökat resursbehov uppgående till sammanlagt uppemot 50 miljoner kronor årligen (SOU 2022:19 s. 441). Även för det fall medel tillskjuts i enlighet härmed innebär våra förslag enligt Tullverket att ytterligare resursbehov uppstår. Myndigheten har bedömt att ytterligare 15 årsarbetskrafter i form av underrättelsehandläggare, spanare och underrättelseledare behövs med anledning av våra förslag. Den sammanlagda kostnaden för detta har Tullverket beräknat till 15 miljoner kronor årligen, vilket uppges inte rymmas inom befintlig anslagsram.

Slutligen ska nämnas att även Tullverket har framhållit att de gjorda uppskattningarna är osäkra. Det har påtalats att en viss förskjutning av resursbehov kan uppkomma till följd av att ärenden som annars skulle ha hanterats inom förundersökningsverksamheten i stället kan komma att hanteras på det preventiva stadiet.

### *Åklagarmyndigheten*

Våra förslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel kommer enligt Åklagarmyndigheten att leda till att åklagarens roll i underrättelseverksamheten utökas. Detta innebär fler arbetsuppgifter inom Åklagarmyndigheten och därmed ökade behov av både åklagarresurser och administrativa resurser.

Åklagarmyndigheten har påtalat att resursbehovet är svårbedömt men myndigheten anser sig kunna hämta viss ledning från dels den hantering som i dag sker av preventiva tvångsmedelsärenden hos Riksenheten för säkerhetsmål, dels hanteringen av ärenden enligt inhämtningslagen. De ärendetyper som omfattas av förslaget har dock ofta kortare tidshorisonter än de ärendetyper som hanteras av Riksenheten för säkerhetsmål, till exempel beträffande spioneri. Antalet arbetstimmar per ärende kan därför förväntas bli lägre, eftersom det exempelvis inte kommer att krävas förlängning av tvångsmedelsbesluten i lika stor utsträckning. När det gäller ärenden enligt inhämtningslagen är åklagare, och inte domstol, beslutsfattare vilket innebär begränsad administrativ hantering och efterarbete. Det är därför svårt att uppskatta vilken arbetsmängd som ett ärende om preventiva tvångsmedel kan ta i anspråk för åklagare respektive administrativ personal hos åklagaren. Mot den ovan beskrivna bakgrunden har

Åklagarmyndigheten uppskattat tidsåtgången för åklagare till en halv dag per ärende och något kortare för den administrativa personalen.

De preventiva ärendena ställer krav på utveckling av diarieföringssystem och andra IT-system. De ärenden om preventiva tvångsmedel som kommer att hanteras på allmänna åklagarkammare förväntas innehålla säkerhetsskyddsklassificerat material i mindre omfattning än de ärenden som i dag hanteras av Riksenheten för säkerhetsmål. Ett annat diarieföringssystem än det Riksenheten för säkerhetsmål har torde därför krävas. Samtidigt behöver det befintliga systemet för diarieföring i ärenden om hemliga tvångsmedel under förundersökning anpassas för det fall att underrättelsematerial ska hanteras i systemet.

Mot bakgrund av den förväntade ärendemängden, såsom den uppskattats av Polismyndigheten och Tullverket, uppskattas förslagen medföra en ökning av Åklagarmyndighetens personalkostnader uppgående till 1,5 miljon kronor per år. Därutöver tillkommer eventuella IT-kostnader samt utbildningskostnader. Den sammanlagda kostnaden bedöms dock inte vara större än att den ryms inom befintlig anslagsram.

#### *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*

Eftersom våra förslag innebär att hemliga tvångsmedel ska få användas i fler fall än tidigare kan ett ökat antal tillstånd och interimistiska åklagarbeslut förväntas. Detta innebär en ökad arbetsbelastning för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Ett fullgott underlag från nämnden är därtill en förutsättning för att en effektiv utvärdering av lagstiftningen ska kunna göras innan lagstiftaren tar ställning till om regleringen ska permanenteras. SIN bedömer att en effektiv tillsyn över den utökade tvångsmedelsanvändningen förutsätter att nämndens kansli förstärks. Kostnaderna för detta uppskattas till 2,2 miljoner kronor per år, vilket motsvarar två årsarbetskrafter med tillhörande kostnader. En sådan utökning av nämndens verksamhet medför även att nämndens nuvarande lokalytor, som redan med beaktande av nuvarande antal medarbetare är underdimensionerade, behöver utökas. För detta ändamål behöver nämnden tillföras ytterligare en miljon kronor årligen.



Det är utredningens uppfattning att den tillsyn som SIN står för är en mycket väsentlig del av de rättssäkerhetsåtgärder som omgärdar hemliga tvångsmedel och att den utökning av preventivlagens tillämpningsområde som nu föreslås väl motiverar begärd anslagsökning.

*Sveriges domstolar och anslaget Rättsliga biträden m.m.*

Samtliga ärenden som omfattas av våra förslag ska prövas av domstol. Genom förslaget tillförs de allmänna domstolarna därmed ett antal ärenden. Eftersom det inte förs någon statistik över tvångsmedelsärenden i domstolarna eller kostnaderna för offentliga ombud, saknas underlag för att bedöma hur stor relativ ökning av antalet ärenden våra förslag kommer att medföra. Med hänsyn till hur vanligt förekommande hemlig tvångsmedelsanvändning är i förundersökningar kan det dock på goda grunder antas att de tvångsmedelsärenden som tillförs genom våra förslag inte på något påtagligt sätt påverkar resursbehovet hos domstolarna. Det kan nämnas att Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel lämnat förslag som bedömts öka antalet tvångsmedelsärenden med 10–20 procent. Förslagen har inte bedömts medföra någon väsentlig ökning av arbetskraftsbehovet för handläggningen av ärendena (SOU 2022:19 s. 442).

De ärenden som tillkommer med anledning av våra förslag innebär även att offentliga ombud kommer att behövas i fler ärenden än i dag. Dessa kostnader omfattas av anslaget för Rättsliga biträden m.m. Av samma skäl som anförts ovan kan det antas att de tillkommande ärendena inte medför någon mer betydande kostnadsökning för anslaget Rättsliga biträden m.m.

I detta sammanhang ska även konsekvenserna för Stockholms tingsrätt omnämnas. Tingsrätten är exklusivt forum för vissa ärenden inom det utökade tillämpningsområdet. Antalet ärenden som omfattas av denna särreglering i forumfrågan bedöms vara mycket begränsat (jfr avsnitt 11.4.2). Förslaget i denna del bedöms därför inte medföra några mer betydande ekonomiska konsekvenser för tingsrätten.

Sammantaget innebär detta att tillskottet av ärenden inte påverkar resursbehovet för Sveriges domstolar i större omfattning än att ökningen bedöms rymmas inom den befintliga anslagsramen. Detsamma gäller utgifterna för offentliga ombud. Det ska dock framhållas att vårt förslag likt många andra som bedöms rymmas inom anslagsramarna sammantagna kan medföra ett ökat resursbehov för Sveriges domstolar.

### *Företag som medverkar vid verkställighet*

Den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation är skyldig att lämna ut uppgifter till myndigheterna för verkställigheten av hemlig tvångsmedelsanvändning har rätt till ersättning för de kostnader som uppstår när utlämnandet sker (9 kap. 29 a §). Motsvarande bestämmelse finns även i lagen om hemlig dataavläsning (24 §). Ersättningen ska betalas av den myndighet som begärt uppgifterna. Bestämmelser om avgifternas storlek med mera finns i Post- och telestyrelsens föreskrifter; PTS föreskrifter om ersättning vid utlämnande av uppgifter som lagras eller bevaras för brottsbekämpande ändamål (PTSFS 2021:5) respektive PTS föreskrifter om ersättning vid medverkan i samband med verkställighet av hemlig dataavläsning (PTSFS 2021:6). Eftersom myndigheterna är ersättningsskyldiga för de kostnader som uppgiftslämnandet medför bedöms våra förslag vara kostnadsneutrala för de företag som medverkar vid verkställighet, även om arbetsbördan för dessa företag ökar. De kostnader som uppstår för de brottsbekämpande myndigheterna omfattas av de bedömningar som gjorts för respektive myndighet i avsnitten ovan.

### *Finansiering*

Vår bedömning är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kommer att behöva ökade resurser för att kunna bedriva nödvändig och effektiv tillsyn över det utökade tillämpningsområde som vi föreslagit. Att medel tillskjuts för att täcka nämndens behov är en viktig rättssäkerhetsfaktor med hänsyn till den begränsade insyn i övrigt som finns på området. Även Polismyndigheten och Tullverket har bedömt att medel behöver tillskjutas med anledning av våra förslag. Till viss del är det slutliga resursbehovet för Polismyndigheten

och Tullverket beroende av hur mycket medel som tillskjuts med anledning av förslagen i Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19). Ett genomförande av våra förslag kräver dock under alla förhållanden att myndigheterna tillskjuts medel från andra utgiftsområden.

### 13.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

**Vår bedömning:** Förslagen förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att förhindra allvarlig brottslighet av det slag som förekommer i kriminella nätverk. Den verksamhet som i dag bedrivs av Polismyndigheten och Tullverket i samma syfte kommer att effektiviseras. I vissa fall kan även den information som tvångsmedelsanvändningen genererar användas för att utreda förstadier till brott och bidra till lagföring av brott.

#### Skälen för vår bedömning

Som framgår av övervägandekapitlen bedömer vi att våra förslag förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra viss allvarlig brottslighet. Därmed kan förväntas att det, allt annat oförändrat, kommer att begås färre allvarliga brott i de kriminella nätverken. Samtidigt kan de brottsbekämpande myndigheternas arbete för att förhindra brott bedrivas mer effektivt. I vissa fall kan det genom tvångsmedelsanvändningen uppdagas att gärningar som utgör exempelvis ett förberedelse- eller stämplingsbrott har begåtts. I dessa fall kan tvångsmedelsanvändningen bidra till både att det slutliga brottet förhindras och att lagföring beträffande förberedelse- eller stämplingsbrottet kan komma till stånd. Även detta kan förväntas bidra till att färre brott begås.

### 13.2.4 Övriga konsekvenser

**Vår bedömning:** Förslagen kommer att beröra i allt väsentligt samma personer som annars utsätts för tvångsmedelsanvändning inom ramen för förundersökningar beträffande brottslighet av det slag som omfattas av förslagen.

Män kommer att beröras av våra förslag i större utsträckning än kvinnor.

De förbättrade möjligheterna att förhindra allvarlig brottslighet som följer av förslagen innebär ett stärkt skydd för enskildas personliga integritet och rättstryggheten för såväl enskilda som samhället i stort. Samtidigt innebär förslagen risker för enskildas personliga integritet.

Förslagen är förenliga med de krav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter.

Förslagen medför i övrigt inte några konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen eller kommittédirektiven, exempelvis för sysselsättningen, jämställdheten eller för barns rättigheter enligt Barnkonventionen.

### Skälen för vår bedömning

#### *Vilka som berörs av regleringen*

Som framgår av våra tidigare överväganden har de brottsbekämpande myndigheterna en förhållandevis god kännedom om aktörerna i de kriminella nätverken. Vidare framgår av tidigare resonemang att de individer som förväntas bli föremål för preventiva tvångsmedel i huvudsak är samma personer som i dag är föremål för åtgärder inom underrättelseverksamheten eller inom den brottsutredande verksamheten. Brottsligheten i de kriminella nätverken och dess aktörer har beskrivits i kapitel 7.

Av våra direktiv framgår uttryckligen att utredningen ska omfatta en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män och hur förslagen kan bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås. Vidare anges att det ska redovisas om förslagen bedöms medföra konsekvenser för barn.

Den reglering vi föreslår är könsneutral. Detta utesluter inte att olika personkategorier påverkas av bestämmelserna i olika utsträckning. När det gäller det dödliga våldet i den kriminella miljön är det nästan uteslutande fråga om män som begår våld mot andra män. Även när det gäller allvarlig brottslighet i övrigt lagförs fler män än kvinnor enligt kriminalstatistiken (se till exempel lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, från den 11 augusti 2022, s. 24 och 137). Det kan därför förväntas att fler män än kvinnor är direkt påverkade av våra förslag. Med detta sagt bedömer vi att våra förslag inte har någon omedelbar påverkan på de jämställdhetspolitiska delmålen.

Såvitt gäller antalet personer som kan komma att beröras av regleringen har Polismyndigheten bedömt att de 100 ärenden som myndigheten förväntar sig initiera årligen kan komma att beröra cirka 150 personer. Tullverket har bedömt att vart och ett av de 30–40 ärenden som myndigheten förväntar sig initiera kan komma att beröra 2–3 personer vardera. Sammantaget är det fråga om en förhållandevis begränsad mängd personer som kan förväntas beröras av våra förslag.

Avslutningsvis ska det framhållas att det vid preventiv tvångsmedelsanvändning, på samma sätt som vid tvångsmedelsanvändning under en förundersökning, finns en risk att även utomstående drabbas av myndigheternas åtgärder. Det kan vara fråga om personer som kommunicerar med en telefon eller dator som används av en person som är utsatt för tvångsmedelsanvändning, personer som rör sig i en kameraövervakad miljö eller motsvarande. Även barn ingår i denna grupp och deras rätt till privatliv enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) kan riskeras, se avsnitt 3.2.5. Dessa slags risker har övervägts i samband med utformningen av respektive tvångsmedel och går inte att undvika. Hur många utomstående personer det är fråga om är svårt att uppskatta. I samband med att preventivlagen och annan lagstiftning avseende hemlig tvångsmedelsanvändning utvärderades gjordes en omfattande kartläggning och analys av tvångsmedelsanvändningen. Sammanfattningsvis konstaterades då att det inte gick att med någon exakthet mäta i vilken utsträckning tredje man avlyssnats eller övervakats genom de undersökta tvångsmedlen. Samtidigt framhölls att ett visst integritetsintrång för tredje man inte går att undvika vid något hemligt tvångsmedel (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, SOU 2012:44, s. 517 f.).

Detsamma torde gälla även beträffande hemlig dataavläsning. På samma sätt som vid tvångsmedelsanvändning under förundersökning har villkor och verkställighetsföreskrifter utformats för att balansera dessa risker. Inget har framkommit som talar för att riskerna för att utomstående drabbas på detta sätt är större vid preventiv tvångsmedelsanvändning än vid användning i en förundersökning. Inte heller har något framkommit som talar för att den preventiva tvångsmedelsanvändningen drabbar andra personkategorier än de utomstående som typiskt sett drabbas av den tvångsmedelsanvändning som sker under förundersökning. Konsekvenserna av tvångsmedelsanvändning under förundersökning har beskrivits i de lagstiftningsprojekt som berör respektive tvångsmedel och upprepas inte här. Några andra konsekvenser att särskilt framhålla i detta sammanhang finns inte enligt vår bedömning.

#### *Ett förstärkt skydd för enskildas integritet och trygghet*

Vi har bedömt att våra förslag ger de brottsbekämpande myndigheterna bättre möjligheter att förhindra vissa särskilt allvarliga brott mot enskilda. Detta innebär ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet och trygghet. Den allvarliga brottsligheten påverkar inte endast de enskilda brottsoffren utan även rättstryggheten i samhället som helhet. Som en följd av att förutsättningarna för att förhindra allvarlig brottslighet ökar stärks därmed även rättstryggheten i samhället i stort.

All användning av hemliga tvångsmedel är förknippad med risker för enskildas personliga integritet. Dessa risker ökar genom våra förslag. Riskerna har balanserats genom omfattande rättssäkerhetsgarantier.

#### *Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen och kommittédirektiven*

Av våra överväganden i tidigare kapitel framgår att vi bedömer att den reglering vi föreslår är förenlig med de krav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter, se kapitel 10.

Vi bedömer i övrigt att det inte kan förväntas uppstå några andra konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen eller direktiven, exempelvis för sysselsättningen eller för små företags förutsättningar.





# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

*1 § Denna lag syftar till att förhindra vissa särskilt allvarliga brott genom att tillstånd får meddelas till*

*1. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken,*

*2. hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken,*

*3. hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken, eller*

*4. kvarhållande av en försändelse som finns hos ett befordringsföretag till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats (postkontroll).*

Paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 1 § första stycket och 4 §, anger syftet med lagen samt de tvångsmedel som kan tillämpas enligt lagen. Den behandlas i avsnitt 9.2, 9.4 och 11.3.

Genom bestämmelsen tydliggörs lagens syfte vilket är att förhindra vissa särskilt allvarliga brott genom att tillstånd får meddelas till användning av vissa angivna tvångsmedel. Vilka brott det är fråga om framgår av bestämmelserna i 2 och 2 a §§. Förutsättningarna för att tillstånd ska meddelas anges i 2–5 §§.

De tvångsmedel som kan användas enligt lagen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Förutsättningarna för att använda hemlig dataavläsning utanför en förundersökning regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Vad som avses med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation respektive hemlig kameraövervakning framgår av rättegångsbalken.

Med postkontroll avses enligt lagen att hålla kvar en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats. En försändelse kan till exempel vara ett brev, postanvisning eller ett paket. Däremot omfattas inte elektronisk post (Gunnel Lindberg, *Rättegångsbalken*, 27 kap. 3 §, Karnov, JUNO, besökt 2022-08-11). Med beforderingsföretag avses detsamma som i bestämmelsen om postkontroll i 27 kap. 9 § RB, det vill säga post- och telebeforderingsföretag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information – meddelanden i form av postförsändelser – som andra lämnar för distribution (*proposition om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.*, prop. 1992/93:200, s. 161 f.). Även åkerier och andra fraktföretag omfattas av begreppet (Gunnel Lindberg, *Rättegångsbalken*, 27 kap. 9 §, Karnov, JUNO, besökt 2022-08-11).

*2 § Ett tillstånd enligt denna lag får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att*

*1. en person kommer att utöva brottslig verksamhet som anges i andra stycket, eller*

*2. det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.*

*Brottslig verksamhet enligt första stycket innefattar brotten*

*1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,*

*2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplats-sabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,*

*3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,*

*4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,*

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande macts räkning,

6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 1 §, innehåller förutsättningarna för den tvångsmedelsanvändning som i dag kan tillåtas enligt preventivlagen. Tidigare överväganden finns i *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 58 ff. och 82 ff. samt *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 102 ff. och 194 ff.

I *första stycket* regleras den riskbedömning och den personanknytning som krävs för tillstånd till tvångsmedel med stöd av paragrafen. I sak är förutsättningarna för tillstånd oförändrade, men bestämmelserna har fått en annan redaktionell utformning. Även några språkliga ändringar görs.

I *andra stycket* anges de brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som ger rätt till tvångsmedelsanvändning med stöd av paragrafen. Det är fråga om brott som i dag främst faller under Säkerhetspolisens verksamhet. Brottsligheten i sjunde punkten, s.k. systemhotande brott, kan dock även falla under Polismyndighetens verksamhet. Brotten som anges i bestämmelsens brottskatalog kan utövas av en person eller inom en organisation eller grupp, se första stycket. De motsvarar lagens nuvarande brottskatalog, med undantag för att brottet

dråp har utgått i sjunde punkten. Denna förändring behandlas i avsnitt 9.7.2. Bestämmelsens brottskatalog utgår från förslagen i lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* från den 11 augusti 2022, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2023, samt propositionen *Utlandsspioneri* (prop. 2021/22:55), som föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

*2 a § Ett tillstånd enligt denna lag får också meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.*

*Brottslig verksamhet enligt första stycket innefattar brotten*

*1. mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § första stycket eller 13 kap. 3 § första eller tredje stycket brottsbalken,*

*2. grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64),*

*3. grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67),*

*4. grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje eller fjärde stycket, 6 a § tredje eller fjärde stycket eller 6 b § tredje eller fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller*

*5. grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

Paragrafen är ny. Den innehåller förutsättningarna för preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3, 9.6 och 9.7.

I *första stycket* regleras den riskbedömning och den personanknytning som krävs för tillstånd till tvångsmedel med stöd av paragrafen. Den motsvarar i sak nuvarande 1 § andra stycket, men har ändrats redaktionellt. Tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet får endast tillåtas för att förhindra brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. Genom begreppet ”brotts-

lig verksamhet” framgår, liksom i dag, att det inte finns krav på att misstanken ska avse ett specifikt brott (jfr prop. 2005/06:177 s. 83). Begreppet syftar dock på verksamhet av viss konkretion (jfr *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85, s. 362 f.). Den befarade brottsliga verksamheten måste även innefatta något av de brott som anges i andra stycket, vilket i sig innebär ett krav på konkretion.

Ett krav är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att viss brottslig verksamhet kommer att utövas inom organisationen eller gruppen. Det ska finnas en koppling mellan organisationen eller gruppen och risken för brottslig verksamhet. Begreppet ”påtaglig risk” har samma innebörd som i nuvarande lag och vad som avses med begreppet framgår därmed av tidigare förarbeten, se prop. 2013/14:237 s. 104 ff. Att det ska vara fråga om en risk som är påtaglig ger uttryck för att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk, utan en klar och konkret risk. Det ställs därmed ett krav på konkretion beträffande de omständigheter som åberopas för att en risk för brottslighet av visst slag föreligger. Riskbedömningen får inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan ska grunda sig på faktiska omständigheter vid beslutstillfället, exempelvis uttalanden, hotelser eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas. Misstankar som enbart grundar sig på att personen tillhör eller sympatiserar med en viss organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att beviskravet är uppfyllt (jfr NJA 2009 s. 917 och prop. 2005/06:177 s. 83). Riskbedömningen ska vara framåtblickande, vilket innebär att det ska finnas en klart förutsebar utveckling utifrån de faktiska omständigheterna, dvs. att ett brott av visst slag kan komma att begås. Att risken ska vara påtaglig innebär även ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. Däremot krävs inte att risken avser en konkretiserad gärning. Vilka krav som bör ställas på utredningen av de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningen vad avser kvalitet framgår av NJA 2009 s. 917.

Det utökade tillämpningsområdet ska avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. Det saknas en legaldefinition av vad som avses med begreppet ”organisation

eller grupp”, men betydelsen av uttrycket avses vara densamma som i dag (se nuvarande 1 § andra stycket). Uttrycket innehåller inte någon begränsning till en särskild typ av organisation eller grupp utöver den som följer av att det ska vara fråga om en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag inom gruppen eller organisationen (jfr prop. 2013/14:237 s. 108). Det krävs därmed inte att det är fråga om ett kriminellt nätverk eller en ”tät, sluten organisation eller sammanslutning” (jfr prop. 2013/14:237 s. 107). Uttrycket innefattar även mer löst sammansatta grupperingar, till exempel en projektbaserad konstellation. För att det ska vara fråga om ”en grupp” ska det vara fråga om minst två personer (jfr lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, från den 11 augusti 2022, s. 69 och 150).

Därutöver krävs för tillstånd på grundval av bestämmelsen att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Det är endast mot den person som främjar den brottsliga verksamheten som tvångsåtgärden får riktas. Uttrycket ”en person” innefattar inte krav på att det ska vara fråga om en till namn och personuppgifter identifierad person. Om en brottsbekämpande myndighet har information om att en person, vars namn är okänt, kan komma att främja viss brottslig verksamhet, innebär inte avsaknaden av namnet att tillstånd till tvångsmedel inte kan lämnas (jfr prop. 2005/06:177 s. 83).

Den nuvarande regleringen i 1 § andra stycket om brottslig verksamhet inom organisation eller grupp är uppbyggd kring två olika riskbedömningar. Detsamma ska gälla avseende denna bestämmelse. Den första riskbedömningen – påtaglig risk – görs i förhållande till organisationen eller gruppen och den andra riskbedömningen – kan befaras medvetet främja – görs i förhållande till den person som man avser att använda tvångsmedlet mot. Kravet på sannolikhet för att någon kommer att utöva ett främjande är lägre än kravet på sannolikhet för att brottslig verksamhet kommer att utövas inom organisationen eller gruppen.

Den riskbedömning som görs i förhållande till organisationen eller gruppen avser att det inom denna sammanslutning ska finnas personer som har vilja och förmåga att utöva den brottsliga verksamheten. Det finns inte något krav på att dessa personer preciseras eller identifieras eftersom tvångsmedelsanvändningen inte ska riktas mot dem. Däremot kan uppgifter om aktörerna i grupperingen och konkretionsgraden i dessa ha betydelse för riskbedömningen. Om-

ständigheter som bedöms som relevanta i riskbedömningen är bland annat sådana som hänför sig till personer i organisationen eller gruppen och den miljö som de befinner sig i. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i både avsikt och förmåga att utöva viss brottslig verksamhet. Exempel på riskindikatorer är kopplingar till kriminell miljö, en historik av tidigare allvarlig brottslighet, pågående våldsamma konflikter eller en historia av sådana konflikter, uttalade hot, förändrade resmönster eller kommunikationsvanor eller säkerställande av tillgång till vapen, flyktfordon eller andra brotts hjälpmedel. Ofta kan flera sådana konkreta omständigheter tillsammans påvisa att det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet av visst slag under en viss tidsperiod, samtidigt som det inte går att konkretisera hur risken kan förverkligas, till exempel närmare tillvägagångssätt, vem som är gärningsman och brottsoffer, samt tid och plats för brottet. Bedömningen måste alltid göras i det enskilda fallet och med beaktande av samtliga faktiska omständigheter som framkommit i underrättelsematerialet.

När det gäller riskbedömningen som görs i förhållande till personen som befaras medvetet främja den brottsliga verksamheten kan begreppet främjande jämföras med medverkansbegreppet i brottsbalken (23 kap. 4 § BrB) som innebär att en gärning ska ha främjats med "råd eller dåd" (prop. 2013/14:237 s. 108 f.). För att ett straffbart främjande enligt brottsbalken ska anses föreligga krävs inte att den medverkandes åtgärder varit nödvändiga för att brottet skulle komma till stånd. Detta medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen (se Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken*, 23 kap. 4 §, version 20, JUNO).

Utgångspunkten i riskbedömningen är, till skillnad från bestämmelsen i brottsbalken, ett förväntat främjande av viss framtida brottslighet (jfr prop. 2013/14:237 s. 109). I avsaknad av en konkretiserad gärning kan därför inte medverkansformerna bedömas. Det kan inte identifieras exempelvis en utförare av en viss gärning eller någon som annars är att anse som gärningsman, eftersom någon sådan gärning inte har kunnat konkretiseras. I uttrycket "främjande av brottslig verksamhet" innefattas även sådant som i ett senare skede skulle kunna utgöra gärningsmannaskap eller annan medverkan till brottet. Ett exempel är att erbjuda utförandet av ett brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som organisationen eller gruppen avser

att utöva. Med ett ”främjande av brottslig verksamhet” avses således all delaktighet som understödjer den brottsliga verksamheten. Tillämpningsområdet begränsas emellertid ytterst av vad som enligt brottsbalken skulle omfattas av medverkansansvaret.

Det krävs inte att de brottsbekämpande myndigheterna konkretiserar vilka åtgärder som den aktuella personen kan befaras vidta för att medverka till den brottsliga verksamheten. Bedömningen ska i stället ta sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande i stället för att bedöma vad ett sådant främjande kan tänkas bestå i. Krav på konkretion ställs på så sätt att det ska finnas vissa objektivt fastställbara tecken på att den aktuella personen kommer att vidta någon åtgärd som innebär ett främjande. Omständigheter som kan tala för en främjandefara är exempelvis den ställning som personen har i organisationen, till exempel ledare eller aktiv medlem, eller att han eller hon tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget (prop. 2013/14: 237 s. 108 f. och 196 f.). Det krävs inte att personen tillhör ett kriminellt nätverk eller har en viss gruppstillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grups räkning omfattas eftersom han eller hon då anses verka för gruppen.

Främjandet ska dessutom vara medvetet, vilket innebär att det inte är tillräckligt att det kan befaras att en person allmänt kommer att stödja en organisation eller grupp, till exempel genom att lämna ekonomiskt stöd, om personen inte är medveten om att han eller hon därigenom främjar brottslig verksamhet. Detta innebär att det ska kunna befaras att den aktuella personen antingen kommer att agera i direkt syfte att främja brottslig verksamhet eller att han eller hon inser att detta kommer att bli effekten av handlandet (jfr prop. 2013/14:237 s. 109 och 197).

I *andra stycket* anges vilka brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som kan läggas till grund för tvångsmedelsanvändning med stöd av paragrafen. Det är fråga om brott som i dag faller under Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden. Ett krav är att brotten som ingår i bestämmelsens brottskatalog utövas inom en organisation eller grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet, se kommentaren till första stycket.



Paragrafen är tidsbegränsad till att gälla i fem år efter införandet, vilket framgår av bestämmelserna om ikraftträdande, se avsnitt 11.1 och kapitel 12.

**2 b §** *Ett tillstånd får meddelas endast om*

*1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i 2 eller 2 a §, och*

*2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som avses i 2 eller 2 a § eller för något annat motstående intresse.*

Paragrafen är ny. Den motsvarar i sak nuvarande 5 §, men har ändrats redaktionellt med anledning av lagens utökade tillämpningsområde. I paragrafen görs även språkliga ändringar. Den behandlas i avsnitt 8.4, 9.3 och 9.8.

I första punkten föreskrivs att ett krav för tillstånd till tvångsmedel är att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamhet som ansökan avser. Innebörden av kravet är detsamma som gäller enligt nuvarande lag samt för övriga hemliga tvångsmedel. Begreppet ”synnerlig vikt” inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som åtgärden kan förväntas ge. Att uppgifterna ska vara av viss kvalitet innebär att det inte får inskränka sig till obetydliga detaljer. Däremot innebär kravet inte att åtgärden måste vara av avgörande betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. Kravet på synnerlig vikt betyder även att åtgärden måste vara nödvändig. Åtgärden får inte tillåtas om uppgifterna kan inhämtas med andra metoder som är mindre ingripande. Det ska även finnas skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen, ensam eller i förening med andra åtgärder, verkligen kan få effekt. Synnerlig vikt kan anses föreligga om andra åtgärder för att komma åt uppgifterna inte är tillräckliga, väsentligen svårare att genomföra eller förväntas leda till ett större integritetsintrång. Den som ansöker om tvångsmedlet måste därmed utreda eller uttömma möjligheterna till andra åtgärder innan ansökan görs. Det finns inget krav på att fysisk övervakning eller andra åtgärder måste användas i stället, om det skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller avsevärd risk för att förfarandet skulle avslöjas (jfr prop. 2005/06:177 s. 87 f.).

I *andra punkten* återfinns proportionalitetsprincipen vilket innebär att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som tvångsmedlet riktas mot eller för något annat motstående intresse. Av principen följer att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden. Det finns en skyldighet för rätten, och i förekommande fall för åklagaren när interimistiska beslut fattas, att beakta principen vid prövningen. Principen har även betydelse för hur ett tillstånd ska utformas, till exempel om det ska förenas med särskilda villkor (jfr prop. 2005/06:177 s. 88). För att tvångsmedelsanvändningen ska vara proportionerlig måste den som ansöker om åtgärden först utreda eller uttömma möjligheterna till andra åtgärder innan en ansökan görs. Användningen av hemliga tvångsmedel är endast proportionerlig om andra åtgärder inte är tillräckliga, skulle vara väsentligt svårare att genomföra eller kan förväntas leda till större integritetsintrång. Vid proportionalitetsprövningen ingår även att beakta vilka eventuella risker åtgärden medför för informationssäkerheten och annan känslig information. Vid bedömningen bör till exempel vägas in eventuella risker för att den brottsbekämpande myndigheten kan få del av uppgifter som helt saknar betydelse för ärendet eller uppgifter från personer som inte omfattas av ärendet.

*3 § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt denna lag får endast avse*

*1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som avses i 2 eller 2 a § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller*

*2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 2 eller 2 a § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.*

*Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.*

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 2 §, innehåller förutsättningar för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. I bestämmelsen anges krav på koppling mellan det avlyssnade eller övervakade telefonnumret, adressen eller kommunikationsutrustningen och den person som befaras utöva brottslig verksamhet av visst slag, antingen själv eller genom en organisation eller grupp. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 84 f. och prop. 2013/14:237 s. 197 f.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs ändringar i första styckets hänvisningar till vilken personkrets som omfattas av bestämmelsen. Även en redaktionell ändring görs. I övrigt är stycket oförändrat.

Det andra stycket är oförändrat.

#### *4 § Hemlig kameraövervakning enligt denna lag får endast avse*

*1. en plats där den person som avses i 2 eller 2 a § kan antas komma att uppehålla sig, eller*

*2. en plats där den brottsliga verksamheten som anges i 2 eller 2 a § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.*

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 3 §, innehåller förutsättningar för tillstånd till hemlig kameraövervakning. I bestämmelsen anges krav på att en plats endast får kameraövervakas om den person som tvångsmedelsanvändningen enligt 2 eller 2 a § får riktas mot kan antas komma att uppehålla sig där eller om den brottsliga verksamhet som ansökan avser kan antas komma att utövas där eller i en nära omgivning till platsen. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 85 f. och prop. 2013/14:237 s. 197 f.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs ändringar i paragrafens hänvisningar till vilken personkrets och brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Även en redaktionell och en språklig ändring görs. I övrigt är paragrafen oförändrad.

#### *5 § Postkontroll enligt denna lag får endast avse en försändelse som ställts till den person som avses i 2 eller 2 a § eller som har avsänts av honom eller henne.*

Paragrafen är ny och innehåller förutsättningar för tillstånd till postkontroll. Den behandlas i avsnitt 10.2.

I bestämmelsen anges att åtgärden endast får avse en försändelse som ställts till den person som tvångsmedelsanvändningen enligt 2 eller 2 a § får riktas mot, eller som har avsänts av honom eller henne. Vad som avses med försändelse berörs i kommentaren till 1 §.

**6 §** *Frågor om tillstånd till tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagare.*

*Ansökan prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som avses i 2 eller 2 a § uppehåller sig. En ansökan som avser brottslig verksamhet som anges i 2 § eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska prövas av Stockholms tingsrätt.*

*Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.*

I paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 6 §, finns regler om vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt lagen, vem som ska göra en sådan ansökan, i vilka fall sammanträde ska hållas och att offentliga ombud ska medverka vid prövningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3, 10.4 och 11.4.

Av första stycket framgår att prövningen av en ansökan om tvångsmedelsanvändning ska göras av rätten och att en sådan ansökan ska göras av åklagare. Vad avser domstolshandläggningen hänvisar 15 § andra stycket preventivlagen till reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål. Ansökan ska därför behandlas som ett ärende enligt rättegångsbalken och frågan ska prövas av ensamdomare (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, JUNO, s. 824). I ärendet gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 19 kap. RB beträffande forumfrågor, till exempel jourdomstols behörighet, eftersom reglerna även gäller för hantering av tvångsmedelsfrågor (19 kap. 12 § första stycket RB).

Andra stycket är nytt. Enligt första meningen ska en ansökan prövas av rätten i någon av de orter där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller där den person som tvångsmedelsanvändningen enligt 2 eller 2 a § får riktas mot uppehåller sig. De behörighetsgrundande omständigheterna är alternativa, vilket innebär att flera domstolar kan vara behöriga att pröva ansökan. För att grunda domstolens behörighet är det tillräckligt med en svag anknyt-

ning till domsagan avseende plats för den brottsliga verksamheten (jfr 19 kap. 1 § andra stycket RB och Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, 19 kap. 1 §, version 92, JUNO). Vidare kan en ansökan prövas där den person som tvångsätgärden riktas mot uppehåller sig.

Av *andra meningen* i andra stycket framgår att en ansökan som avser brottslig verksamhet som anges i 2 § eller innehåller säkerhets-skyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska prövas av Stockholms tingsrätt. Det innebär att Stockholms tingsrätt fortsatt är exklusivt forum vid tillståndsprövningen om det är fråga om brottslig verksamhet som den nuvarande lagen omfattar. Därutöver ska denna tingsrätt vara exklusivt forum om ansökan innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen. Med ansökan avses inte endast begäran om tillstånd till användning av tvångsmedel som sådan, utan även det underlag som åklagaren lägger fram till stöd för sin begäran om tillstånd. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet innefattar såväl uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet som uppgifter som ska ha ett säkerhetsskydd enligt internationella säkerhetsskyddsåtaganden (se Annette Norman, *Säkerhetsskyddslagen*, 1 kap. 2 §, Karnov, JUNO, besökt 2022-08-20). Det kan avse uppgifter från signalspaning eller från utländska myndigheter med anledning av internationella samarbeten. Hanteringen av sådana uppgifter medför krav på att domare och annan domstolspersonal samt offentliga ombud är säkerhetsprövade. Det krävs därutöver särskilt anpassade lokaler och utrustning.

Det *tredje stycket*, som motsvarar nuvarande andra stycket, om offentliga ombud är oförändrat. Tidigare överväganden om offentliga ombud finns i *Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering*, prop. 2002/03:74 och prop. 2005/06:177 s. 66 och 88 f.

- 8 § *I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges*
- 1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,*
  - 2. vilken brottslig verksamhet enligt 2 eller 2 a § som ligger till grund för tillståndet, och*
  - 3. under vilken tid tillståndet gäller.*

*I ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges*

- 1. vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, och*
- 2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.*

*I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.*

*I ett beslut om tillstånd till postkontroll ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden.*

*I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 § och behandlas i avsnitt 10.5. Den reglerar vad ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska innehålla. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 89 f. och prop. 2013/14:237 s. 148 f. och 199.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs ändringar i första stycket andra punkten vad avser hänvisningen till brottslig verksamhet. Även en redaktionell ändring görs.

*Andra, tredje och femte styckena är oförändrade.*

I fjärde stycket, som är nytt, föreskrivs att rätten, i ett beslut om tillstånd till postkontroll, ska ange att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden, dvs. åklagaren. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 § andra stycket andra meningen.

*10 § Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.*

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 10 §, regleras bland annat skyldigheten att omedelbart häva beslutet om tvångsmedel om det inte längre finns skäl för det. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.6. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 90 och prop. 2013/14:237 s. 199.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs ändringen att även Tullverket omedelbart ska underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.

*12 § Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt denna lag, får uppgifterna användas för att förhindra brott.*

*Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om*

*1. brott som anges i 2 eller 2 a § eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller*

*2. annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet.*

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 12 §, reglerar hur överskottsinformation som kommer fram vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen får användas. Den behandlas i avsnitt 10.8. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 68 ff. och 91 f. samt prop. 2013/14:237 s. 122 ff. och 199.

I första stycket görs endast en redaktionell ändring.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs ändringar i första punkten i andra stycket vad gäller hänvisningen till vilka brott som överskottsinformation får användas för att utreda.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

*13 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.*

*Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.*

*Trots andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag om uppgifterna rör förestående brott eller brott som avses i 12 § andra stycket.*

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 13 §, regleras hanteringen av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen samt förutsättningarna för att uppgifter från tvångsmedlen ska få vidarebehandlas. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.9.1. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 71 ff. och 92 f. samt prop. 2013/14:237 s. 122 ff. och 200.

Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs den ändringen i första stycket att även Tullverket ska få granska en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning.

*Andra och tredje styckena är oförändrade.*

*14 § En försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll enligt denna lag får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersök-*



*ningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 14 § och behandlas i avsnitt 10.9.1. Den reglerar hur en försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll enligt lagen får undersökas, öppnas eller granskas. Med anledning av lagens utökade tillämpningsområde görs den ändringen i paragrafen att även Tullverket ska få undersöka, öppna eller granska en sådan försändelse. I paragrafen görs även redaktionella ändringar. Tidigare överväganden finns i prop. 2005/06:177 s. 93.

*16 § Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 2 § andra stycket 7 eller 2 a § ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte underrättas.*

*Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende som åtgärden vidtogs i avslutades.*

*En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.*

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 16 §, finns regler om underrättelse till enskild när ett tvångsmedel har använts enligt lagen. Den behandlas i avsnitt 10.10. De överväganden som gjordes när bestämmelsen infördes i preventivlagen är fortfarande aktuella, se *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, prop. 2006/07:133, s. 35 ff. och 95 f., se även prop. 2013/14:237, s. 157 och 201.

I *första stycket* görs tillägget att underrättelseskyldigheten inte bara gäller för de tillstånd till tvångsmedelsanvändning som avser förhindrande av de systemhotande brotten, utan även för brotten som omfattas av det utökade tillämpningsområdet. Underrättelseskyldigheten gäller fortsatt inte för sådan brottslig verksamhet som faller under Säkerhetspolisens ansvarsområde (jfr prop. 2006/07:133 s. 50 f. och 53 f.). Underrättelseskyldigheten gäller för samtliga tvångs-

medel enligt lagen. Det innebär att även användandet av postkontroll omfattas av kravet på underrättelseskyldighet, vilket det tidigare inte gjorde.

Underrättelseskyldighet föreligger gentemot den som har varit utsatt för tvångsmedlet, dvs. den person mot vilken det har meddelats tillstånd till användning av ett hemligt tvångsmedel (jfr prop. 2006/07:133 s. 95 f.). En sådan skyldighet föreligger även i förhållande till innehavaren av ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som varit föremål för tvångsåtgärder. Innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till behöver inte underrättas vid hemlig kameraövervakning. Underrättelseskyldigheten omfattar inte några andra än de som nyss nämnts, trots att de kan ha fått utstå ett ingrepp i sitt privatliv genom att ringa till ett avlyssnat nummer eller befinna sig i ett kameraövervakat rum.

*Andra och tredje styckena är oförändrade.*

*17 § En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla en uppgift om vilken plats som har övervakats. Underrättelsen till den som har varit utsatt för en åtgärd enligt denna lag ska innehålla uppgift om vilken misstänkt brottslig verksamhet som har legat till grund för åtgärden. Om den som ska underrättas inte är eller har varit misstänkt för brottslig verksamhet ska detta framgå av underrättelsen.*

Paragrafen anger vad en underrättelse till enskild om användning av tvångsmedel enligt lagen ska innehålla för uppgifter. Den motsvarar nuvarande 17 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.10. Tidigare överväganden finns i prop. 2006/07:133 s. 41 ff. och 96 f. och prop. 2013/14:237 s. 201.

Med anledning av den utökade underrättelseskyldigheten i 16 §, se kommentaren till den bestämmelsen, görs en redaktionell ändring. I paragrafen görs även några språkliga ändringar för att förtyd-

liga att bestämmelsen rör åtgärder utanför en förundersökning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

*7 § Ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för*

*1. att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller*

*2. att brottslig verksamhet som anges i 2 eller 2 a § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott kommer att utövas inom en organisation eller grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.*

*Ett tillstånd enligt första stycket får beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i det stycket.*

*Hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter får användas endast på en plats där den person som anges i första stycket kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.*

*Ett tillstånd får inte avse rumsavlyssningsuppgifter.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3, 9.4 och 9.6 reglerar förutsättningarna för tillstånd till hemlig dataavläsning utanför en förundersökning, dvs. i preventivt syfte. Paragrafen motsvarar delvis 2, 2 a, 2 b och 4 §§ preventivlagen, se kommentaren till dessa bestämmelser. Tidigare överväganden finns i *Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 128 f. och 220 f.

Med anledning av utökningen av tillämpningsområdet i preventivlagen görs en ändring i *första stycket andra punkten* vad avser hänvisningen till vilken brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. I första stycket görs även ett par redaktionella ändringar.

*Andra, tredje och fjärde styckena* är oförändrade.

*15 § Frågor om hemlig dataavläsning under en förundersökning prövas av den domstol som anges i 19 kap. rättegångsbalken. Om förundersökningen avser brott som anges i 27 kap. 18 § andra stycket 2–7 rättegångsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, får frågan även prövas av Stockholms tingsrätt.*

*Frågor om hemlig dataavläsning enligt 7 § prövas av den domstol som anges i 6 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.*

*Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 eller 10 § prövas av Stockholms tingsrätt.*

I paragrafen finns regler om vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tillstånd till hemlig dataavläsning. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3 och 11.4.

*Första stycket är oförändrat.*

Med anledning av utökningen av tillämpningsområdet i preventivlagen införs en ny bestämmelse i *andra stycket* om att frågor om hemlig dataavläsning i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som anges i preventivlagen ska prövas enligt forumbestämmelsen i 6 § preventivlagen, se kommentaren till den bestämmelsen.

Av *tredje stycket*, som delvis motsvarar nuvarande *andra stycket*, framgår att hemlig dataavläsning för särskild kontroll av vissa utläningar fortsatt ska prövas av Stockholms tingsrätt.

*18 § I ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska följande anges:*

- 1. vilken tid tillståndet avser,*
- 2. vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet avser,*
- 3. vilken typ av uppgift enligt 2 § första stycket som får läsas av eller tas upp,*
- 4. villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, och*
- 5. vem som är skäligen misstänkt för brottet, vid åtgärd som gäller rumsavlyssningsuppgifter.*

*Om tillståndet avser en plats enligt 4 § fjärde stycket, 6 § andra stycket eller 7 § tredje stycket ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 12 §, ska det anges i beslutet.*

*Tiden för tillståndet får inte bestämmas längre än nödvändigt. När det gäller tid som infaller efter beslutet får tiden inte överstiga en månad från dagen för beslutet.*

I paragrafen regleras vad ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska innehålla. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5. Tidigare överväganden finns i prop. 2019/20:64 s. 154 ff. och 232 ff.

Bestämmelsens *första och tredje stycken* är oförändrade.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som anger att om ett tillstånd till hemlig dataavläsning utanför en förundersökning gäller kameraövervakningsuppgifter ska tillståndet innehålla en uppgift om plats. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd ska även det anges.



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund

### 1 Inledning

#### 1.1 Angående den förkortade utredningstiden

Intresset av en effektiv brottskampning kontra skyddet för enskildas integritet är en komplicerad fråga. Användningen av (hemliga) tvångsmedel är ett nödvändigt verktyg för en effektiv brottsbekämpning, men de utgör även några av de yttersta maktbefogenheter som det allmänna har gentemot enskilda.

Vid förändringar i tvångsmedelslagstiftningen, till ett utökat användningsområde, är det viktigt att åtgärderna blir noggrant utredda och analyserade. För att uppnå detta är det viktigt att en utredning av utvidgad tvångsmedelslagstiftning inte skyndas fram. Av den anledningen är det anmärkningsvärt att regeringen beslutade att ge den här utredningen förkortad tid för att redovisa centrala delar av uppdraget.

I det första kommittédirektivet, den 2 november 2021, angavs att uppdraget ska redovisas senast den 2 februari 2023. Senare beslutades att utredningstiden avseende preventivlagens tillämpningsområde, dvs. vilka brott som ska ingå i den s.k. brottskatalogen, i stället ska redovisas senast den 14 oktober 2022.

Den nya tiden harmoniserar med valrörelsen och det stundande riksdagsvalet, men inte med den tid som är nödvändig för att uppnå ett väl underbyggt utredningsresultat.

## 1.2 Utgångspunkter vid införandet av nya tvångsmedelsåtgärder

När nya tvångsmedelsåtgärder ska införas är det av vikt att bedöma dessa mot bakgrund av några centrala utgångspunkter och kriterier. Det första är att det måste finnas belägg för att det problem eller hot som tvångsmedelsåtgärden avser att stävja faktiskt existerar (*the real threat criterion*). Vidare behöver det finnas empiriskt stöd för att tvångsmedelsåtgärden i fråga verkligen är effektiv i förhållande till det problem den är avsedd för att lösa (*the effectiveness criterion*). Avslutningsvis ska tvångsmedelsåtgärden vara proportionerlig utifrån den integritetsinskränkning som enskilda riskerar att utsättas för.<sup>1</sup>

Att införa preventiva tvångsmedel är en mycket långtgående åtgärd. Det innefattar övervakning av icke misstänkta personer. Enbart av den anledningen är det av stor vikt att noggrant ha bedömt behovet av åtgärderna mot bakgrund av det ovannämnda. Det kan ifrågasättas om de förslag som utredningen nu lägger fram i tillräcklig omfattning uppfyller ovannämnda kriterier.

## 2 Behovet av preventiva tvångsmedel

### 2.1 Tidigare överväganden

Tvångsmedelslagstiftningen har under de senaste åren varit föremål för flera lagändringar. Dessa har i huvudsak avsett en utvidgning av tillämpningsområdet. Som nämns i direktiven till den här utredningen har frågan om preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhet övervägts tidigare. Inför år 2015 infördes flera förändringar i regleringen för hemliga tvångsmedel. Även då anfördes det i förarbetena att ett skäl för behovet av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisen var den ökade organiserade brottsligheten och dess slutlighet. Såväl utredningen som lagstiftaren landade dock i att den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, har som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Därför framstod den öppna polisens behov av preventiva tvångsmedel inte som lika påtagligt som behovet inom Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se J. Flyghed (2002), *Normalising The Exceptional: The Case Of Political Violence*, s. 25.

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:237, s. 215 och SOU 2012:44, s. 533.



Nu, cirka tio år senare, är det i princip samma skäl och behov som görs gällande för att se över regelverket för preventiva tvångsmedel. Frågan är om det har ägt rum en så påtaglig förändring av behovet att det nu motiverar ett införande av preventiva tvångsmedel. Visserligen har det skett en viss ökning av det dödliga våldet inom den kriminella miljön under de senaste åren. Men, vid en utvidgning av tvångsmedelslagstiftningen som nu är för handen, är det viktigt att även beakta effekten av andra åtgärder som införts i syfte att komma till rätta med det ökade s k gängvåldet.

## 2.2 Nya och pågående lagstiftningsåtgärder har inte hunnit utvärderas

För att stävja ovannämnda brottsutveckling har det på senare tid företagits flera lagstiftningsåtgärder. Det gäller allt från straffskärpningar och nykriminaliseringar till utvidgning av tvångsmedelsåtgärder. Jag avser nu att kortfattat redogöra för några av dessa.

I april 2020 infördes tvångsmedlet hemlig dataavläsning (HDA) som i korthet innebär att brottsbekämpande myndigheter i hemlighet kan ta sig in i datorer, mobiltelefoner, surfplattor m.m. Det är med andra ord ett mycket långtgående tvångsmedel ur integritets-synpunkt. HDA är även ett av de preventiva tvångsmedel som genom den här utredningen omfattas av det föreslagna utvidgade tillämpningsområdet. Detta trots att lagen är tidsbegränsad under fem år för att effekterna av den därefter ska kunna utvärderas.

I juni 2022 trädde ett antal lagändringar i kraft vilka innebär en omfattande utvidgning av tvångsmedelsregleringen. Av dessa kan särskilt nämnas det nya tvångsmedlet, genomsökning på distans som ger polisen möjlighet att genomsöka externa servrar och molntjänster. Vidare har det blivit möjligt för brottskampande myndigheter att med tvång förmå någon att öppna exempelvis en mobiltelefon genom biometrisk autentisering, dvs. med hjälp av exempelvis fingeravtryck. Även det s.k. närståendeförbudet tas bort. Det är ett förbud mot att beslagta meddelanden som skickats mellan en misstänkt och en närstående och som har sin utgångspunkt i rätten till skydd för privat- och familjelivet.<sup>3</sup> Även de brottsbekämpande myndigheternas

<sup>3</sup> Se 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. Förbudet har samband med att personer i den misstänktes närståendekrets är undantagna från vittnesplikten, vilket moti-

underrättelseskyldighet gentemot enskilda som är föremål för tvångsmedel har i vissa fall lättats upp.

Därutöver har det nyligen genomförts ändringar i polislagen som bland annat innebär att en polisman får utökade befogenheter att genomföra husrannsakan i preventivt syfte.<sup>4</sup>

Sett var för sig är det möjligt att en eller flera av ovannämnda åtgärder är motiverade, eller kanske till och med nödvändiga. Min avsikt är inte att problematisera behov och risker med enskilda åtgärder. Jag konstaterar endast att omfattningen av nya tvångsmedelsåtgärder har ökat i snabb takt samtidigt som skyldigheterna för det allmänna, och rättigheterna för enskilda, har begränsats.

Det ska även tilläggas att utöver förevarande utredning har regeringen tillsatt utredningen *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel* (dir. 2020:104) som i april 2022 lämnade ett delbetänkande med förslag på att utvidga användningen av hemliga tvångsmedel.

Flera av ovannämnda lagstiftningsåtgärder har ännu inte utvärderats. Eventuellt förväntade positiva effekter har inte heller kunnat skönjas. Det är normalt att det tar tid. Därför bör större försiktighet iakttas när det påstås att det föreligger ett klart och tydligt behov av att utvidga tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel.

### 3 Effektivitet och risker

#### 3.1 Osäkerhet avseende effektiviteten

Till det ovan sagda bör även framhållas att den önskade effekten av preventiva tvångsmedel är osäker. Det har under utredningen inte presenterats något konkret som visar att de brottsbekämpande myndigheterna skulle förebygga och förhindra fler allvarliga brott genom att använda preventiva tvångsmedel. Det behov som har beskrivits av bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tar i flera fall sikte på situationer där det skulle vara möjligt att inleda förundersökning avseende osjälvständiga brott, såsom försök, förberedelse eller stämpling.

---

veras av motsättningen mellan plikten att hålla sig till sanningen och den naturliga benägenheten att vilja hjälpa en närstående (prop. 2021/22:119, s. 52).

<sup>4</sup> Polislagen (1984:387) 20 b §.

Mot den här bakgrunden är min uppfattning att det inte finns tillräckliga konkreta belägg för att preventiva tvångsmedel verkligen är en effektiv åtgärd för att stävja den rådande brottsutvecklingen. Särskilt inte mot bakgrund av att tidigare lagstiftningsåtgärder ännu inte har hunnit utvärderas eller få effekt.

### 3.2 Ökad risk för missbruk och felaktig användning

I ljuset av att den tilltänkta positiva effekten av preventiva tvångsmedel är osäker måste man även beakta risken för att dessa används på ett felaktigt och otillbörligt sätt. I detta avseende bör det lyftas fram att användningen av hemliga tvångsmedel generellt sett har ökat markant de senaste åren.<sup>5</sup> En sådan utveckling är förenad med risker.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) har under 2018 och 2019 granskat samtliga tvångsmedelsärenden vid åklagarkammaren i Eskilstuna.<sup>6</sup> Granskningen visar att det har funnits ”omfattande och synnerligen allvarliga brister” i åklagarnas hantering av hemliga tvångsmedel. Bland annat har hemliga tvångsmedel använts trots att det har saknats rättslig grund eftersom brottsmisstanken inte varit av sådan svårighetsgrad. I andra fall har de brottsbekämpande myndigheterna brustit i underrättelseskyldigheten. De som har utsatts för hemliga tvångsmedel har fått reda på det först efter att åtal har väckts. Därutöver konstaterar SIN att flera åklagare som hanterat hemliga tvångsmedel har saknat den kompetens och erfarenhet som krävs. SIN:s granskning var begränsad till åklagarkammaren i Eskilstuna.

Det är inte svårt att föreställa sig att liknande brister skulle upptäckas vid en granskning av andra delar av åklagarväsendet eller polisen. En utvidgning av preventivlagens tillämpningsområde skulle öka risken för motsvarande brister.

## 4 Avslutande kommentarer och reservationer

Sverige genomgår nu en radikal förändring vad gäller brottsbekämpning. Införandet av straffskärpningar, nykriminaliseringar och utvidgade tvångsmedelsåtgärder sker i en mycket snabb takt. Gränserna för skyddet för enskildas personliga integritet förskjuts alltmer

<sup>5</sup> Skf. 2021/22:79 – Redovisning av hemliga tvångsmedel 2020.

<sup>6</sup> SIN, Dnr 136–2019, *Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Eskilstuna*.

till förmån för mer övervakning och utökade statliga maktbefogenheter. Det är en utveckling som är förenad med risker.

Att införa preventiva tvångsmedel förutsätter att det är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Eftersom nyligen införda tvångsmedelsåtgärder inte har utvärderats kan det ifrågasättas om det föreligger ett klart och tydligt behov av att ge de brottsbekämpande myndigheterna ytterligare verktyg. Som ovan nämnt råder det även osäkerhet avseende vilka positiva effekter som preventiva tvångsmedel skulle ha för det brottsförebyggande arbetet. Vad sedan gäller inskränkningarna i enskildas rättigheter kan jag konstatera att övervakning av personer som inte är misstänkta för brott utgör ett mycket ingripande integritetsintrång.

Mot bakgrund av att det inte föreligger ett klart och tydligt behov av preventiva tvångsmedel och att den tilltänkta effektiviteten är osäker, samt att åtgärderna utgör ett stort integritetsintrång för enskilda, är min bedömning att det inte är proportionerligt att införa preventiva tvångsmedel. Det kan i vart fall inte anses motiverat att utvidga brottskatalogen med brottslig verksamhet som avser annat än allvarliga brott mot liv och hälsa. Syftet med preventiva tvångsmedel är att stävja den rådande brottsutvecklingen som innefattar dödligt våld i form av skjutningar och sprängningar. Tvångsmedelsåtgärderna riktar sig inte direkt mot narkotikamarknaden eller illegal vapen- och sprängmedelshandling. Även om dessa kategorier av brottslig verksamhet har koppling till s.k. gängkriminalitet är inte syftet med preventiva tvångsmedel att motverka dessa brott i sig. Att utvidga brottskatalogen för annan brottslig verksamhet än allvarliga brott mot liv och hälsa är med andra ord allt för långtgående.

Sammantaget förordar jag att lagstiftaren i *första hand* inte utvidgar preventivlagens tillämpningsområde och i *andra hand* att brottskatalogen kraftigt begränsas till att endast avse mord.

# Kommittédirektiv 2021:102

## **Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2021

### **Sammanfattning**

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat tydligt i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat. Denna brottslighet har stark koppling till kriminella nätverk. För att öka tryggheten i landet och stärka skyddet mot sådan brottslighet som utgör ett hot mot såväl enskilda människors liv och hälsa som det svenska samhället i stort måste insatserna mot de kriminella nätverken ytterligare intensifieras. Ett viktigt led i detta är att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att effektivt kunna förhindra och bekämpa allvarlig brottslighet. En avgörande faktor för att kunna förhindra skjutningar och sprängningar och annan allvarlig brottslighet är att myndigheterna får tillgång till information i ett tidigt skede.

Tillgången till skjutvapen och sprängämnen i samhället är oroväckande även utifrån ett terrorismbekämpningsperspektiv. Säkerhetspolisen har i en hemställan pekat på behovet av att kunna använda husrannsakan i underrättelseverksamhet under samma förutsättningar som gäller för preventiva tvångsmedel enligt den s.k. preventivlagen i syfte att bl.a. kunna avfärda attentatsplaner.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att överväga flera frågor kopplade till möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utanför en förundersökning.

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, och
- 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 rättssäkerhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 februari 2023.

### **Uppdraget att 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**

#### *Behovet av en utredning*

Dödligt våld har ökat i Sverige sedan början av 2010-talet. I princip hela ökningen beror på en ökning av dödligt skjutvapenvåld. Ökningen av dödligt skjutvapenvåld började redan omkring 2005, medan andra former av dödligt våld har minskat. Enligt Brås rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder (2021:8) skiljer sig utvecklingen i Sverige från övriga Europa, som har haft en minskning både av dödligt våld som helhet och av dödligt skjutvapenvåld under 2000-talet. År 2017 var antalet avlidna till följd av skjut-

vapenvåld mer än dubbelt så högt i Sverige som i Europa i genomsnitt, sett till befolkningmängden.

I slutet av 2010-talet utfördes åtta av tio dödsskjutningar i Sverige i kriminell miljö, vilket kan jämföras med knappt två av tio under den andra halvan av 1990-talet (Brås rapport 2021:8). Antalet konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen har använts har ökat stadigt sedan 2011, då Brå började föra årlig statistik av konstaterade fall av dödligt skjutvapenvåld, från 17 fall 2011 till 48 fall 2020 (Konstaterade fall av dödligt våld 2020). Även andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat, från 21 procent 2011 till 39 procent 2020. Även våldets karaktär har ändrats över tid. Enligt Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (2020:4) skedde våldet oftare utomhus och i offentliga miljöer åren 2013–2017 jämfört med perioden 2005–2012, automatvapen har blivit vanligare, de inblandade återkommer oftare i flera ärenden och har blivit yngre. Det är främst unga män (20–29 år) som drabbas.

Samtidigt som dödsskjutningarna har ökat har andelen fall av dödligt våld i den kriminella miljön som klarats upp minskat. Andelen fall där en eller flera gärningspersoner har kunnat knytas till brottet har minskat från 56 procent 2005–2012 till 25 procent 2013–2017 (Brås rapport 2020:4). Här ska tilläggas att uppkläringen av dödligt våld generellt sett är lägre när brottet sker i kriminella miljöer än när det begås i andra miljöer. Dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön är till stor del ett storstadsfenomen men förekommer även på andra platser i landet. Enligt en kartläggning av dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (Brås rapport 2020:4) sker dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön mer än åtta gånger så ofta i områden som Polismyndigheten har klassificerat som utsatta, som i övriga landet, relaterat till befolkningens storlek.

En faktor som försvårar utredningarna är att rättsväsendet ofta har betydande svårigheter att få information om brotten, inte bara från personer i kriminella nätverk utan också från boende i de utsatta områden där skjutningar ofta äger rum. Även om Brås rapport Tystnadskulturer om tystnad mot rättsväsendet (2019:10) visar att kriminella nätverk har de tydligaste tystnadskulturerna, beskrivs även hur boende i socialt utsatta områden, i ganska tidig ålder eller efter en kortare tid som boende i området, lär sig att man ska vara tyst mot rättsväsendet om vissa brott.

Sverige befinner sig i en situation där de kriminella miljöerna växer och utvecklingen av den grova brottsligheten är allvarlig. Trots ett intensivt polisarbete ligger antalet skjutningar och sprängningar på en fortsatt hög nivå. Polismyndigheten har konstaterat att de kriminella miljöernas bristande respekt för människoliv, likgiltighet inför risken att tredje man ska drabbas samt närmast rutinmässiga och mekaniska sätt att ta beslut om liv eller död är anmärkningsvärd (Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, 2021-05-10).

Ett omfattande reformarbete bedrivs redan i dag, exempelvis inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet, men ytterligare åtgärder behöver vidtas för att bekämpa och förebygga det grova våldet. De brottsbekämpande myndigheterna måste ha tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg. Med den tekniska utvecklingen finns helt nya förutsättningar att planera och begå brott. En avgörande faktor för att kunna förhindra allvarliga brott är att myndigheterna får tillgång till information om brottsligheten i ett tidigt skede. Det har visat sig inte minst i samband med att brottsbekämpande myndigheter i olika länder tillsammans har tagit sig in i och inhämtat information ifrån de krypterade kommunikationstjänsterna Encrochat och Sky ECC. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet är därför helt central för att bekämpa de kriminella miljöerna. För att öka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk, finns det behov av att ta ställning till i vilken utsträckning polisens befintliga möjligheter att använda hemliga tvångsmedel under en förundersökning bör kompletteras med utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.

### *Dagens reglering av hemliga tvångsmedel*

De hemliga tvångsmedlen utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av en försändelse. Sedan den 1 april 2020 finns också ett nytt hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning. Även inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommuni-



kation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, förkortad inhämtningslagen, är ett hemligt tvångsmedel.

Termen preventiva tvångsmedel används här för att beteckna hemliga tvångsmedel som får beslutas utan att en förundersökning har inletts, jfr propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237 s. 98). Preventiva tvångsmedel har till skillnad från hemliga tvångsmedel under en förundersökning till syfte att förhindra framtida brottslighet. I en förundersökning är syftet att utreda ett begånget brott.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas både under en förundersökning och utan att en förundersökning har inletts i syfte att förhindra brott. Dessa tvångsmedel regleras i rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, förkortad preventivlagen. Hemlig rumsavlyssning regleras i rättegångsbalken och får endast användas under förundersökning.

Hemlig dataavläsning regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och får användas både under en förundersökning och utanför en förundersökning. Lagen är tidsbegränsad i fem år och ska därefter utvärderas.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning kan också aktualiseras inom ramen för Sveriges internationella samarbete enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det finns även möjligheter att använda hemliga tvångsmedel enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

De brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda sig av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning, det vill säga i underrättelseverksamhet, regleras i inhämtningslagen, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Med underrättelseverksamhet avses i huvudsak de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att samla in, bearbeta och analysera information för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts, se t.ex. propositionen Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt (prop. 2018/19:96 s. 14).

Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Inhämtningen i fråga om uppgifter om meddelanden är begränsad till historiska uppgifter. Lagen ger inte heller någon möjlighet till avlyssning av kommunikationen eller till hemlig kameraövervakning. Enligt lagen får uppgifter hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott vilka har ett straffminimum på fängelse i minst två år eller om det är fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Det krävs således inte att det finns misstankar om ett konkret brott. Åtgärden behöver inte heller kopplas till en viss specifik person. Det är åklagare vid Åklagarmyndigheten, och inte domstol, som på ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket fattar beslut om inhämtning av uppgifter. Något krav på offentligt ombud, som ska bevaka enskildas integritetsintressen, finns inte vid tillämpning av inhämtningslagen.

Enligt preventivlagen får tillstånd till bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning meddelas i underrättelse-skedet, om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning, t.ex. terroristbrott. 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. Enligt preventivlagen krävs att åtgärden kan kopplas till en viss person. Domstol prövar frågor om tillstånd till åtgärder enligt lagen och rättegångsbalkens regler om offentliga ombud ska tillämpas.

Villkoren för att hämta in uppgifter genom hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet överensstämmer i huvudsak med vad som följer av inhämtningslagen och preventivlagen.

*Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk*

Regeringen har sedan tidigare tillsatt en utredning som ska se över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel med syftet att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet (dir. 2020:104). Utredningen tittar i huvudsak på användningen av hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning. Regeringen har nyligen även tillsatt en utredning om datalagring vid brottsbekämpning i syfte att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information förbättras och upprätthålls över tid i takt med teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor (dir. 2021:58). Den utredningen tar främst sikte på den lagstiftning som handlar om skyldigheter för tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, samt vissa anknytande frågor om myndigheternas tillgång till sådana uppgifter.

Därutöver har Polismyndigheten lyft behovet av att i större utsträckning kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa allvarliga brott. Polismyndigheten menar att en ökad tillgång till hemliga tvångsmedel i underrättskedet kan ha avgörande betydelse i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet såsom sprängningar, skjutningar, mord och andra grova brott.

I dag får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning användas utanför en förundersökning endast för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott främst inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, t.ex. terroristbrott. Detta regleras i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag ligger i att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt bedriva terrorismbekämpning. Det är ett mycket viktigt verktyg för Säkerhetspolisen att även utanför ramen för en förundersökning kunna använda hemliga tvångsmedel.

Allvarlig brottslighet med koppling till kriminella uppgörelser såsom skjutningar, sprängningar och mord omfattas inte av preventivlagens tillämpningsområde. Frågan om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens område har övervägts tidigare, bl.a. i propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237).

Där konstateras att den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, har som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Den öppna polisens behov av hemliga tvångsmedel utanför ramen för en förundersökning framstod vid den tidpunkten därför inte som lika påtagligt som behovet inom Säkerhetspolisens verksamhet (samma prop. s. 215).

När det gäller allvarlig brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk får man utanför en förundersökning i dag bara hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Inhämtningen i fråga om uppgifter om meddelanden är dessutom begränsad till historiska uppgifter. Detta regleras i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning är således inte möjligt enligt inhämtningslagen.

Det finns mot bakgrund av den senaste tidens brottsutveckling och de behov som presenterats av Polismyndigheten skäl att se över regelverket för preventiva tvångsmedel. De brottsbekämpande myndigheterna måste ges effektivare verktyg i kampen mot den allvarliga brottsligheten som begås inom ramen för kriminella nätverk.

Utredaren ska därför

- 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,
- ta ställning till vilket tillämpningsområde och vilka kvalifikationskrav som ska gälla, hur beslutsordningen bör se ut, hur efterhandskontroll och övrig tillsyn bör fungera, hur underrättelseskyldighet till enskilda bör utformas och hur användningen av material från hemliga tvångsmedel bör regleras,
- analysera hur den förslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och ta ställning till om det finns ett behov av att ändra sekretessreglerna och då särskilt reglerna om kollision mellan rätten till partsinsyn och sekretess, och
- i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

## Uppdraget att överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet

Preventivlagen ger de brottsbekämpande myndigheterna en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, t.ex. terroristbrott. De tvångsmedel som står till de brottsbekämpande myndigheternas förfogande i preventivlagen är, som framgår ovan, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av en försändelse. Därutöver kan hemlig dataavläsning användas under motsvarande förutsättningar som de övriga tvångsmedlen i preventivlagen. Enligt gällande rätt får husrannsakan inte användas som ett tvångsmedel enligt preventivlagen. I de ursprungliga förarbetena till preventivlagen gjordes bedömningen att det vid den tidpunkten inte fanns tillräckligt belägg för att Säkerhetspolisen och den öppna polisen hade ett sådant påtagligt behov av husrannsakan i brottsförebyggande syfte att det övervägde det intrång i den personliga integriteten som förslaget skulle innebära (prop. 2005/06:177 s. 51–52). Utanför preventivlagen finns det däremot vissa bestämmelser om husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Bestämmelser i polislagen (1984:387) ger till exempel polisen vissa befogenheter att göra husrannsakan utanför förundersökningar för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Riksdagen tillkännagav den 19 maj 2021 för regeringen det som utskottet anförde om utökade möjligheter till husrannsakan (bet. 2020/21:JuU25 punkt 26, rskr. 2020/21:289). Av tillkännagivandet följer bland annat att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att ge polisen ökade möjligheter att göra husrannsakan i kända kriminella miljöer för att förebygga och förhindra bland annat skjutningar och sprängningar (s. 57).

Säkerhetspolisen har i skrivelsen Hemställen om författningsändring för att möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet (Ju2021/02241) framfört önskemål om att få genomföra husrannsakan med stöd av preventivlagen under samma förutsättningar som gäller för andra tvångsmedel i lagen. Myndigheten menar bl.a. att husrannsakan med stöd av preventivlagen i många fall skulle möjliggöra för Säkerhetspolisen att bekräfta eller avfärda attentatsplaner på ett tidigare stadium och på ett mer konkret sätt än vad som kan ske

med hjälp av hemliga tvångsmedel eller andra åtgärder som t.ex. spänning. Typfallet är då det finns underrättelseuppgifter om att en person t.ex. förvarar vapen eller sprängämnen. I många ärenden skulle tillgången till husrannsakan även få den effekten att andra hemliga tvångsmedel, såsom t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning, inte behöver användas eller att tvångsåtgärderna i vart fall behöver pågå en kortare tid än vad som annars skulle vara fallet. Säkerhetspolisen framhåller dock att för att syftet med åtgärden inte ska gå förlorat är det särskilt viktigt att samma begränsningar för underrättelser till enskilda gäller för husrannsakan enligt preventivlagen som för andra hemliga tvångsmedel. Det skulle innebära att underrättelsearbetet kan fortsätta i hemlighet för den enskilde och arbetet fortgå med att inhämta information som kan leda till att en förundersökning inleds, under förutsättning att inget hittas som behöver tas i beslag.

En förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna förhindra och bekämpa brott är att de har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg. Det finns därför anledning att se över frågan om det bör införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan i preventivt syfte.

Utredaren ska därför

- 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 vilket tillämpningsområde och vilka kvalifikationskrav som ska gälla, hur beslutsordningen bör se ut, hur efterhandskontroll och övrig tillsyn bör fungera, hur underrättelseskyldighet till enskilda bör utformas och om, och i så fall hur, användningen av överskottsinformation bör regleras,
- analysera hur den förslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och ta ställning till om det finns ett behov av att ändra sekretessreglerna och då särskilt reglerna om kollision mellan rätten till partsinsyn och sekretess, och
- i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att väga behovet av brottsbekämpning mot den personliga integriteten, rättssäkerheten och skyddet för mänskliga rättigheter

Regleringen om hemliga tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång, hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet omfattar även betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och genom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast 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 (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk lag. Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, vilket bl.a. omfattar skydd mot övervakning i olika former och mot telefonavlyssning. Tvångsmedel som innefattar ingrepp i området som artikel 8 skyddar, kan enligt konventionen endast godtas om de har stöd i lag och omfattas av de undantag som anges i artikel 8.2. Undantagen avser t.ex. åtgärder som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att upprätthålla den allmänna säkerheten och för att förebygga brott. Europadomstolen har i sin praxis också uppställt en minimistandard för de krav som bör ställas på lagstiftning om dolda spaningsåtgärder eller hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk. Vidare innehåller artikel 14 i konventionen ett förbud mot diskriminering.

Sverige har ratificerat Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Enligt artikel 17 i konventionen får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, hem eller korrespondens. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Ett ingripande med avseende på privatliv enligt ICCPR måste således ha

stöd i lag. Artikel 26 i konventionen förbjuder diskriminering, och fastslår bl.a. att var och en ska vara lika inför lagen.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska tillämpas när unionsrätten tillämpas. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Vidare stadgas i artikel 8 bland annat att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne samt att dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Närmare bestämmelser om hur vissa myndigheter får behandla personuppgifter för brottsbekämpande ändamål finns framför allt i brottsdatalagen (2018:1177), som grundar sig på ett EU-direktiv, och vissa kompletterande lagar. Artikel 21 i stadgan förbjuder diskriminering.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är inkorporerad i svensk lag. Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

Vidare framgår av artikel 3 i barnkonventionen att vid samtliga åtgärder och beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 19 ska barn skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive misshandel, utnyttjande och sexuella övergrepp. Det ska finnas effektiva medel för bl.a. förebyggande, identifiering, undersökning och uppföljning samt förfaranden för rättsligt ingripande om barn farit illa.

För all tvångsmedelsanvändning gäller 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. Enligt behovsprincipen får en myndighet använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den missänkte eller något annat motstående intresse.

Regelverket om hemliga tvångsmedel innehåller även flera rättssäkerhetsgarantier. Förhandsprövning av domstol är en sådan. Huvudregeln är att rätten prövar frågor om hemliga tvångsmedel innan de



får användas och rätten har dessutom möjlighet att ange närmare villkor för tvångsmedelsanvändningen i syfte att säkerställa att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Då rätten prövar frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning har dessutom ett offentligt ombud till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Förutom den föregående prövningen av domstol finns en efterföljande tillsyn. De brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel är föremål för tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

De brottsbekämpande myndigheternas befogenheter att med stöd av hemliga tvångsmedel bereda sig tillgång till information om en enskild innebär ett ingrepp i dennes personliga integritet, och i vissa fall i den personliga integriteten för andra personer i den enskildes omgivning.

Utredaren ska därför

- noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet,
- analysera och säkerställa förslagens förenlighet med skyddet för mänskliga rättigheter, inklusive rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter,
- ta ställning till om skyddet för privat- och familjelivet respektive den personliga integriteten bör stärkas och vid behov lämna sådana förslag, och
- se till att de förslag som lämnas uppfyller högt ställda krav på rätts-säkerhet och är förenliga med Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474). Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och se till att de är förenliga med dessa. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad

som anges i kommittéförordningen, i synnerhet förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Konsekvensbeskrivningen som gäller jämställdhet ska omfatta en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män och hur förslagen kan bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås. Utredaren ska vidare redovisa om och hur förslagen bedöms medföra konsekvenser för barn.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Post- och telestyrelsen och Sveriges advokatsamfund samt andra myndigheter och berörda aktörer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningarna Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104) och Datalagring vid brottsbekämpning (dir. 2021:58) och samordna sina bedömningar med utredningarna i den utsträckning det behövs. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i regelverket om hemliga tvångsmedel upprätthålls. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar i lagen om särskild utlänningskontroll, lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen om en europeisk utredningsorder. På grund av uppdraget om husrannsakan ska utredaren också bedöma om det av systematiska skäl är motiverat att göra ändringar i polislagens bestämmelser om husrannsakan. När det finns behov av det ska utredaren lämna förslag på författningsändringar. Utredaren har även möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 februari 2023.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2021:113

## **Tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2021

### **Förkortad tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 2 november 2021 kommittédirektiv om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 2 februari 2023.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget ska i stället redovisas redan den 14 oktober 2022.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2022:32

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 april 2022

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 2 november 2021 kommittédirektiv om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). Syftet med utredningen är i huvudsak att ta ställning till hur preventiva tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att förhindra allvarlig brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Utredaren får nu, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, även i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, förkortad inhämtningslagen, bör utvidgas. Utredaren ska vidare ta ställning till hur beslutsordningen bör se ut vid en eventuell utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 2 februari 2023. Genom tilläggsdirektiv den 22 december 2021 förkortades utredningstiden till den 14 oktober 2022 (dir. 2021:113). Utredningstiden ligger fast för det ursprungliga uppdraget som ska redovisas i ett delbetänkande. De delar av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska slutredovisas senast den 31 januari 2023.

### Uppdraget att ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, inhämtningslagens tillämpningsområde bör utvidgas

Inhämtningslagen reglerar de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att i underrättelseverksamhet inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation. Tillstånd till sådan inhämtning kan ges antingen för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år eller för vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott. Lagen innehåller inte någon straffvärdeventil. Det innebär att även om viss brottslighet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde på över två år får tillstånd till inhämtning enligt lagen inte beviljas om förutsättningarna i övrigt inte är uppfyllda.

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 kommittédirektiv om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104). Enligt direktiven skulle en särskild utredare se över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel. Syftet var att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Utredningen, som tog namnet Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (Ju 2020:20), fick bl.a. i uppdrag att ta ställning till om en straffvärdeventil bör införas i inhämtningslagen.

I delbetänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19 s. 395–398) har utredningen kommit fram till att införandet av en straffvärdeventil inte är ett lämpligt sätt att utvidga inhämtningslagens tillämpningsområde på. Utredningen har vidare framhållit att det inte är givet att en straffvärdeventil är den enda tänkbara möjligheten för att åstadkomma ett utökat tillämpningsområde av inhämtningslagen, om man kommer fram till att en utökning bör ske. Utredningen har dock inte haft möjlighet att utreda frågan vidare.

Frågan om att utvidga inhämtningslagens tillämpningsområde har väckts vid flera tillfällen. Framför allt har Ekobrottsmyndigheten (EBM) påtalat behovet av en utvidgning, eftersom myndigheten i princip inte handlägger några brott med ett minimistraff om fängelse i två år. Nyligen har Riksrevisionen i en granskningsrapport om EBM:s arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet (RiR 2021:30) gjort bedömningen att EBM saknar vissa rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. En av dessa förutsättningar är enligt Riksrevisionen en möjlighet för underrättelseverksamheten att

tillämpa inhämtningslagen (RiR 2021:30 s. 51). Även Tullverket och Polismyndigheten har framfört att det finns ett behov av att bredda inhämtningslagens tillämpningsområde.

Det finns alltså skäl att utreda frågan om en eventuell utvidgning av inhämtningslagen vidare. Ett alternativ till att införa en straffvärdeventil i inhämtningslagen skulle t.ex. kunna vara att se över den nuvarande brottskatalogen och överväga om denna bör utvidgas till att omfatta fler brott än i dag.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för inhämtningslagen bör utvidgas,
- ta ställning till hur beslutsordningen bör se ut vid en eventuell utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Genom lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns möjlighet att hämta in kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som anges i 2 § inhämtningslagen. Med hänsyn till sambandet mellan bestämmelserna bör övervägandena även omfatta hemlig dataavläsning.

I likhet med vad som framgår av de ursprungliga direktiven ska detta uppdrag ske i avvägning mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov och den personliga integriteten, rättssäkerheten och skyddet för mänskliga rättigheter.

## Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 2 februari 2023 (dir. 2021:102). Genom tilläggsdirektiv den 22 december 2021 förkortades utredningstiden till den 14 oktober 2022 (dir. 2021:113). Utredningstiden ligger fast för det ursprungliga uppdraget som ska redovisas i ett delbetänkande. De delar av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska slutredovisas senast den 31 januari 2023.

Utredaren har även fortsättningsvis möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas inom ramen för utredningen under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2022:104

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 2 november 2021 kommittédirektiv om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). Utredaren fick bland annat i uppdrag att 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.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 28 april 2022 har utredaren även fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) bör utvidgas (dir. 2022:32).

Utredaren får nu också i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall vilka, ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder bör få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet, till exempel hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, genomsökning på distans, biometrisk autentisering och kopiering. Utredaren ska dessutom ta ställning till om tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utanför en förundersökning bör kunna knytas till en person.

Utredningstiden, den 14 oktober 2022, ligger fast för de ursprungliga direktiven när det gäller deluppdraget att 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. Deluppdraget att se över frågan om utökade möjligheter till preventiv husrannsakan i de ursprungliga direktiven, uppdraget att se över tillämpningsområdet för inhämtningsslagen enligt tilläggsdirektiv den 28 april 2022 och de delar av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska slutredovisas senast den 31 maj 2023.

### **Uppdraget att ta ställning till om, och i så fall vilka, ytterligare tvångsmedel bör få användas för att förhindra allvarlig brottslighet**

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet. Under utredningens gång har de brottsbekämpande myndigheterna lyft behovet av att kunna använda ytterligare tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet, såsom det hemliga tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Enligt gällande rätt kan hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter enbart användas inom ramen för en förundersökning.

Den 1 juni i år infördes också ett nytt tvångsmedel, genomsökning på distans, som kan säkra tillgång till elektroniska handlingar, till exempel i externa servrar eller i molntjänster. Genomsökning på distans är ett eget tvångsmedel, men ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag och får göras i samma syfte (prop. 2021/22:119 s. 78). Vidare infördes en skyldighet för en enskild att i vissa fall medverka till biometrisk autentisering, till exempel med hjälp av sitt fingeravtryck, för att öppna en mobiltelefon eller liknande. Därutöver reglerades möjligheten att kopiera handlingar under en förundersökning i lag. Det nya tvångsmedlet genomsökning på distans ger bland annat brottsbekämpande myndigheter möjlighet att söka efter information som finns lagrad externt utanför en elektronisk kommunikationsutrustning, t.ex. en mobiltelefon eller en dator, som anträffas vid en husrannsakan. Frågan har nu uppkommit om genomsökning på di-

stans och verkställighetsåtgärder, såsom biometrisk autentisering och kopiering, också bör göras tillgängliga i de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förhindra allvarlig brottslighet.

Möjligheten att använda preventiva tvångsmedel är central i bekämpandet av de kriminella miljöerna. Det måste säkerställas att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att effektivt kunna förhindra och bekämpa allvarlig brottslighet.

Enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, förkortad LSU, får vissa tvångsmedel användas ifall då beslut om utvisning enligt lagen inte kan verkställas. Det samma gäller om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas och utläningen skulle kunna utvisas enligt LSU. Tvångsmedel får användas för särskilt angivna ändamål som är av brottsförebyggande karaktär och i vissa fall för kontrolländamål.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall vilka, ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder bör få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet,
- för det fall att utredningen kommer fram till att genomsökning på distans bör få användas för att förhindra allvarlig brottslighet, ta ställning till om tvångsmedlet även bör få användas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I likhet med vad som framgår av de ursprungliga direktiven ingår det i uppdraget att göra en avvägning mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov och den personliga integriteten, rättssäkerheten och skyddet för mänskliga rättigheter.

## Uppdraget att ta ställning till om tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning bör kunna knytas till en person

Hemlig kameraövervakning är enligt dagens reglering alltid knutet till en viss plats (se 27 kap. 20 b och 20 c §§ rättegångsbalken och 3 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Samma sak gäller för sådan hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter (4 § fjärde stycket och 7 § tredje stycket lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning). I betänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19) föreslås bland annat att hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning samt hemlig dataavläsning avseende sådana uppgifter i vissa fall ska kunna knytas till en person, i stället för en plats. Förslaget i betänkandet är begränsat till tvångsmedelsanvändning under en förundersökning (SOU 2022:19 s. 306). I betänkandet uppmärksammades att kravet på en koppling till en viss plats även finns när det gäller preventiv hemlig kameraövervakning och preventiv hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter, men att frågan inte rymdes inom uppdraget. Det framhölls dock att det kunde finnas anledning att se över bestämmelsen i ett annat sammanhang.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utanför en förundersökning bör kunna knytas till en person,
- för det fall att utredningen lämnar förslag om att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter bör få användas för att förhindra allvarlig brottslighet, även ta ställning till om sådana tillstånd bör kunna knytas till en person, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I likhet med vad som framgår av de ursprungliga direktiven ingår det i uppdraget att göra en avvägning mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov och den personliga integriteten, rättssäkerheten och skyddet för mänskliga rättigheter.

## Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 2 februari 2023, vilket sedan förkortades till senast den 14 oktober 2022 genom tilläggsdirektiv den 22 december 2021 (dir. 2021:113). Uppdraget i tilläggsdirektiven från den 28 april 2022 som avser inhämtningens tillämpningsområde skulle slutredovisas senast den 31 januari 2023.

Utredningstiden, den 14 oktober 2022, ligger fast för de ursprungliga direktiven när det gäller deluppdraget att 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. Deluppdraget i de ursprungliga direktiven att se över frågan om utökade möjligheter till preventiv husrannsakan, uppdraget att se över tillämpningsområdet för inhämtningenslagen enligt tilläggsdirektiv den 28 april 2022 och de delar av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska slutredovisas senast den 31 maj 2023.

Utredaren har även fortsättningsvis möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas inom ramen för utredningen under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

(Justitiedepartementet)



# Förfrågningsunderlag – internationell utblick

I denna promemoria finns tre exempel beskrivna där vi vill veta om det enligt er nationella lagstiftning är tillåtet att använda hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

## Bakgrund

Det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige har ökat de senaste åren. Även införseln av narkotika har ökat och narkotikahandlingen har blivit alltmer professionaliserad. Kartläggningar har visat att dessa företeelser är kopplade till kriminella nätverk. De brottsbekämpande myndigheterna i Sverige har beskrivit att det finns ett behov av informationsinhämtning i ett tidigare skede i dessa miljöer, i syfte att förhindra allvarlig brottslighet. Enligt svensk rätt kan hemliga tvångsmedel såsom övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, kameraövervakning, rumsavlyssning och dataavläsning användas inom ramen för förundersökningar i syfte att utreda allvarlig brottslighet. En förundersökning ska inledas när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Detta förutsätter dock att det finns en misstanke om en viss konkret brottslig gärning. Även förberedelse eller försöksbrott, stämpling med mera kan utgöra en sådan konkret brottsmisstanke.

Polisens underrättelseverksamhet har enligt uppgift god kännedom om aktörerna i den kriminella miljön och kan genom spaning, källdrivning och annan underrättelseverksamhet få uppslag om nära förestående brottslighet av allvarligt slag. Ett problem som beskrivits är att dessa uppgifter inte alltid har tillräcklig konkretion för att en misstanke om viss brottslig gärning ska uppstå och att förundersök-

ning därmed ska kunna inledas. Annat än för viss samhällsfarlig brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (till exempel terrorism eller spioneri) får hemliga tvångsmedel därför inte användas i underrättelsestadiet.

En utredning har fått i uppdrag av regeringen att överväga bland annat om en utökad användning av hemliga tvångsmedel ska tillåtas i syfte att förhindra allvarlig brottslighet som begås inom kriminella nätverk. Syftet med denna promemoria är att samla in underlag om hur motsvarande problematik hanteras i andra rättssystem. För detta ändamål har Polismyndigheten och Tullverket tagit fram ett antal exempel på situationer då användningen av hemliga tvångsmedel i underrättelsestadiet enligt myndigheternas uppfattning hade kunnat bidra till att allvarlig brottslighet kan förhindras. Vi är tacksamma om ni med utgångspunkt i dessa exempel kan beskriva om hemliga tvångsmedel som avlyssning, kameraövervakning, rumsavlyssning, dataavläsning eller motsvarande får användas enligt er rättsordning i situationer som de nedan beskrivna. Vi är tacksamma om det av ert svar framgår vilka bestämmelser i er nationella lag som är tillämpliga.

### **Exempel 1 – En förväntad hämndaktion**

Polisen har i sin underrättelseverksamhet god kännedom om aktörerna i ett kriminellt nätverk. Genom en informatör har de fått information om att det inom ett kriminellt nätverk förbereds ett mord som en hämndaktion för en skjutning mot en av nätverkets medlemmar. Polisen vet inte vem det tilltänkta offret är och inte heller vem som ska utföra mordet. Det är dock känt att det pågår en allvarlig konflikt med ett annat kriminellt nätverk och att samtliga aktörer i båda nätverken har en hög våldskapacitet. Eftersom polisen inte vet var, när eller hur mordet ska ske eller vem som är det tilltänkta offret är misstankarna inte tillräckligt konkreta för att enligt svensk rätt inleda förundersökning, inte heller för försöks-, förberedelsebrott eller motsvarande. Deltagandet i det kriminella nätverket är inte i sig kriminaliserat i Sverige.

Polisens underrättelseverksamhet har kännedom om vilka aktörer i nätverket som direkt eller indirekt sanktionerar eventuella våldsdåd. Erfarenhetsmässigt vet polisen därför att någon eller några av dessa ledargestalter kommer att delta i anstiftandet av ett kommande



våldsdåd. Polisen menar att hemlig tvångsmedelsanvändning mot dessa individer skulle kunna generera mer konkreta uppgifter om till exempel offer, utförare eller tänkt tillvägagångssätt, vilket skulle öka möjligheten att förhindra att brottet fullbordas.

## Exempel 2 – Etablering av brottslig verksamhet

Polisen har fått underrättelseuppgifter genom till exempel spaning eller källdrivning om att en välkänd kriminell aktör ska etablera sig i en annan del av Sverige och där bli ledare för ett kriminellt nätverk. Personen är framför allt känd för sin omfattande våldsbrottslighet och är av nationellt polisiärt intresse eftersom han varit involverad i olika våldsamma konflikter. Av underrättelseuppgifterna framgår också att nätverket har tillgång till narkotika och skjutvapen samt att planen är att ägna sig åt försäljning av vapen och narkotika varvid narkotikamarknaden ska säkras med våld. Aktörer inom nätverket och den nu utpekade ledargestalten har tidigare varit misstänkta för en skjutning mot en lägenhet där en utomstående ung person avled. Annan inhämtad information bekräftar att den utpekade ledargestalten vistats mycket i den del av Sverige där etableringen förväntas och har haft samreöre med både andra aktörer i nätverket samt andra kända kriminella i området.

Uppgifterna om vapen och narkotika är inte tillräckligt konkreta för att enligt svensk rätt inleda förundersökning, inte heller för försöks-, förberedelsebrott eller motsvarande. Deltagandet i det kriminella nätverket är inte i sig kriminaliserat i Sverige. Underrättelseläget är dock sådant att polisen bedömer att det på goda grunder kan förväntas att ett allvarligt våldsdåd kommer att ske i närtid och att den utpekade ledargestalten i någon form kommer att vara delaktig i detta. Polisen gör därför bedömningen att användningen av hemliga tvångsmedel mot ledargestalten och andra i nätverkets toppskikt, alternativt personer som i underrättelseskedet blir utpekade som inblandade i våldsdådets utförande, skulle väsentligt förbättra polisens förutsättningar för att förhindra att ett allvarligt brott fullbordas.

### Exempel 3 – Narkotikatransporten

Tullverket har information om att organisatörer genom målvakter (mottagare) av mycket stora mängder narkotika från kontinenten har behov av och använder en specifik lagerlokal för att ta emot lastbilar innehållande narkotika och täcklast (det vill säga rekvisita och billigt gods som kan återanvändas för smuggling alternativt slängas efter smugglingstillfället). Spaning och inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter ger inte tillräckligt med information för att kunna kontrollera uppgifterna och bekräfta hypotesen.

Från utlandet inkommer ny underrättelseinformation som talar om att grupperingen inom två veckor ska ta in stora mängder narkotika. Det är okänt var och när gränspassage ska ske, vem som är utförare och vilket fordon som ska användas. Eftersom ett narkotikabrott respektive narkotikasmuggling enligt svensk rätt utgår från en konkret befattning med viss utpekad narkotika är uppgifterna inte tillräckligt konkreta för att enligt svensk rätt inleda förundersökning, inte heller för försöks-, förberedelsebrott eller motsvarande. Frågan om narkotikahandlingen kan knytas till ett kriminellt nätverk saknar betydelse eftersom deltagandet i detta inte är kriminaliserat i Sverige. För att komma vidare anser sig Tullverket behöva genomföra hemlig husrannsakan och hemlig kameraövervakning av lagret samt inleda användningen av hemliga tvångsmedel såsom hemlig övervakning respektive avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning mot den eller de som organiserar smugglingen. Syftet är att kunna ta del av värdefull information om vad eventuell täcklast kan bestå av, att undersöka om dokumentation kan påträffas som till exempel CMR (fraktavtal vid internationell godsbefordran på väg) och anteckningar, samt att göra iakttagelser om exempelvis vem som har tillgång till lagerlokalen. Syftet med kartläggningen är att bekräfta hypotesen och få in tillräckligt med information för att förhindra att narkotikasmugglingen fullbordas.

## Förteckning över länder som besvarat förfrågan i bilaga 5

Finland (Europol)

Frankrike (Europol)

Malta (Europol)

Nederländerna (Europol)

Norge (Eurojust)

Slovakien (Europol)

Polen (Europol)

Ungern (Europol)

Österrike (Europol)



# Statens offentliga utredningar 2022

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskottrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2022

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet  
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

### Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin  
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen  
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

### Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

### Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

### Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-  
laisitten, kväänitten ja lantalaisitten  
eksklyteerinki ja assimileerinki  
Då människovärdet mättes.  
Exkludering och assimilering av torne-  
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för  
främjande av hållbar utveckling i  
kulturella och kreativa branscher. [44]

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2022. Samhället, tekniken och etiken.  
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning  
– en del av den gröna omställningen.  
[33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

### **Näringsdepartementet**

Friska djur behöver inte antibiotika  
– bättre verkan genom internationell  
påverkan [43]

### **Socialdepartementet**

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19  
– framgång genom samarbete och  
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap  
– struktur för ökad förmåga.  
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1  
Samhällets, företagens och enskildas  
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,  
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling  
av tolktjänsten för döva, hörselskadade  
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet  
– delaktighet, tidiga insatser och inom  
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en  
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa  
aktörer att få tillstånd att bedriva  
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt

– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-  
brott. Administrativt sanktionssystem  
och effektivare hantering av  
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och  
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård  
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet  
i vård och omsorg för äldre personer.  
[41]

### **Utbildningsdepartementet**

En modell för att mäta och belöna  
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska  
nå målen med sin gymnasieutbildning.  
[34]

Tryggare i vårddyrket  
– en översyn av vissa frågor inom  
utbildning till sjuksköterska och  
barnmorska. [35]

### **Utrikesdepartementet**

Co-Creation for Innovation. [46]