



Kommittédirektiv

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel. Syftet är att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i en större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Brott som begås i kriminella miljöer kan av olika skäl vara särskilt svåra att utreda. De brottsbekämpande myndigheterna måste ha tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att effektivt kunna bekämpa sådana brott. Utredaren ska noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. En sådan avvägning ska göras för varje förslag för sig och även när det gäller förslagen sammantaget. Förslagen ska även uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid misstanke om flera brott vars samlade straffvärde kan antas överstiga ett visst straff,
- ta ställning till i vilka situationer och vid vilka straffvärden en sådan möjlighet bör kunna tillämpas,
- ta ställning till om åklagare bör få möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning inklusive tillträde för att installera utrustningen,

- ta ställning till om den verkställande myndigheten bör kunna få tillstånd att i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång för att verkställa ett beslut om enbart hemlig kameraövervakning,
- ta ställning till om åklagare bör få möjlighet att interimistiskt besluta om sådant tillträde,
- ta ställning till om skyddet för den personliga integriteten bör stärkas, och
- lämna förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2022.

Uppdraget att utöka möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel

Behovet av åtgärder

De brottsbekämpande myndigheterna måste ha tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att kunna lagföra dem som begår brott. Förändringar i brottsligheten och av misstänkta personers beteenden samt den tekniska utvecklingen har inneburit att det finns ett ökat behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel. Detta behov är påtagligt när det gäller den grova våldsbrottslighet och förmögenhetsbrottslighet som begås i kriminella miljöer. Många kriminella nätverk i Sverige är i dag löst sammansatta. Samtidigt ökar samverkan mellan kriminella aktörer med kompetens inom ekonomi och kriminella aktörer med våldskapital. För att uppnå ekonomisk vinning söker kriminella aktörer efter olika konstellationer och samverkansformer. Formerna för dessa kan variera beroende på typ av brottsupplägg, men generellt sett följs graden av organisering och komplexiteten i ett brottsupplägg åt. De kriminella aktörerna blir också mer tekniskt sofistikerade (Nationellt underrättelsecentrums rapport Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019 s. 4). Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är ofta särskilt svåra att utreda eftersom brottsoffer och vittnen av olika anledningar kan vara obenägna att lämna information till polisen. Det finns därför skäl att se över om de brottsbekämpande myndigheterna ska ges utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.

Dagens reglering av hemliga tvångsmedel

De hemliga tvångsmedlen utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Även ett förordnande enligt

27 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) om kvarhållande (och kontroll) av en försändelse samt inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, förkortad inhämtningslagen, är hemliga tvångsmedel.

Regeringen beslutade den 11 december 2019 propositionen Hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64). I propositionen föreslår regeringen att de brottsbekämpande myndigheterna ska få möjlighet att använda ett nytt hemligt tvångsmedel, som ska kallas hemlig dataavläsning. Det nya tvångsmedlet ska enligt propositionen kunna användas under en förundersökning, i underrättelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll. Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 april 2020.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas både under en förundersökning och innan en förundersökning inletts. Dessa tvångsmedel regleras i rättegångsbalken, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, förkortad preventivlagen, och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. I lagen om särskild utlänningskontroll regleras förutsättningarna för Säkerhetspolisen att använda vissa hemliga tvångsmedel när ett utvisningsbeslut enligt lagen inte kan verkställas. Lagen om särskild utlänningskontroll är för närvarande föremål för en översyn och utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter redovisade sitt uppdrag i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) i mars 2020. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Möjligheterna att använda hemliga kameraövervakning regleras i rättegångsbalken och preventivlagen. Hemlig rumsavlyssning, som endast får användas under förundersökning, regleras i rättegångsbalken.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning 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.

Utredaren bör väga behovet av brottsbekämpning mot den personliga integriteten och rättssäkerheten

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 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.

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.

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 att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

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 misstänkte 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 och hemlig rumsavlyssning 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 nämligen föremål för tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

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. Utredaren bör i sina ställningstaganden beakta att möjligheterna till att använda hemliga tvångsmedel har utökats genom flertalet straffskärpningar under de senaste åren. Utredaren bör noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. En sådan avvägning ska göras för varje förslag för sig och även när det gäller förslagen sammantaget. Utredaren ska även ta ställning till om skyddet för den personliga integriteten bör

stärkas och vid behov lämna sådana förslag. Vidare ska förslagen uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet.

Frågan om att införa en ny straffvärdeventil för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning

Bestämmelserna som anger för vilka brott hemliga tvångsmedel får användas innehåller en eller flera av följande komponenter. Antingen anges ett krav på ett visst lägsta föreskrivet straff, en uppräknning av vissa brottstyper eller en s.k. straffvärdeventil som anger att det hemliga tvångsmedlet får användas för ett brott vars straffvärde i det enskilda fallet kan antas överstiga ett visst fängelsestraff.

Det krävs misstanke om ett konkret brott vars straffvärde kan antas överstiga två års fängelse för att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas under en förundersökning (27 kap. 18 och 20 a §§ RB). Det är emellertid inte möjligt att använda tvångsmedlen vid misstanke om flera brott där det sammanlagda straffvärdet kan antas vara högt, men där samtliga ingående enskilda brott kan betraktas som mindre allvarliga. Som en konsekvens av hur dagens regler är utformade kan således i normalfallet misstankar om systematisk brottslighet bestående av t.ex. flera skattebrott, stölder eller bedrägerier falla utanför tillämpningsområdet för dessa hemliga tvångsmedel. Detta samtidigt som de ovan angivna brottstyperna utgör exempel på vad som kan vara viktiga inkomstkällor för kriminella, enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader (rapport 2016:12 s. 87, 99–102 och 114–119). När det gäller den ekonomiska brottsligheten är det vanligt med brottsupplägg som omfattar flera olika brott. Det kan t.ex. handla om brott som begås i ett och samma bolag eller en individ som begår samma brott i flera olika bolag. Dessa typer av brott, som sedda för sig inte alltid är särskilt allvarliga, utgör således en inkomstkälla för nätverk som ägnar sig åt betydligt allvarligare brottslighet än så.

Frågan om att införa en straffvärdeventil vid seriebrottslighet har tidigare övervägts i propositionen Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering, och regeringen ansåg då att en sådan inte skulle införas med hänsyn till det integritetsintrång som användandet av hemliga tvångsmedel innebär (prop. 2002/03:74 s. 34). Även om detta argument

fortfarande är giltigt finns det mot bakgrund av brottsutvecklingen skäl att på nytt överväga en sådan straffvärdeventil.

Straffvärdeventilen i bestämmelsen om hemlig rumsavlyssning är utformad på så sätt att det krävs att brottets straffvärde kan antas överstiga fängelse i fyra år och att det dessutom är fråga om ett brott som räknas upp i paragrafen (27 kap. 20 d § RB). Det bör i sammanhanget även ses över om denna straffvärdeventil ska förändras på motsvarande sätt samt om brottskatalogen ska tas bort för att straffvärdeventilen vid hemlig rumsavlyssning ska kunna tillämpas oavsett vilket brott som utreds.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid misstanke om flera brott vars samlade straffvärde kan antas överstiga ett visst straff,
- ta ställning till i vilka situationer och vid vilka straffvärden en sådan möjlighet bör kunna tillämpas,
- ta ställning till om straffvärdeventilen i fråga om hemlig rumsavlyssning bör få tillämpas oavsett brott, och
- lämna förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om fler brott ska ingå i brottskatalogerna i bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Att den som utsatts för eller bevittnat ett brott av olika skäl inte vill lämna upplysningar om brottet är ett problem. Brå har på regeringens uppdrag i rapporten Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet (rapport 2019:10) studerat tystnadskulturer och övergrepp i rättssak. Enligt rapporten kan de kriminella tystnadskulturerna ha spridningseffekter till personer utanför miljön genom medierapportering eller ryktesspridning som förmedlar grupperingarnas skrämsekapital. Konsekvensen kan bli att personer utanför den kriminella miljön inte vågar anmäla brott eller vittna om de har skäl att tro att gärningspersonen tillhör ett kriminellt nätverk (s. 11–12).

Vissa brottstyper är enligt Åklagarmyndigheten särskilt svårutredda eftersom de typiskt sett begås i en miljö där det råder en tystnadskultur. Myndigheten

anger i skrivelsen Framställning om ändringar i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken (Ju2019/03572/Å s. 5) att utpressning, övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling kan vara sådana brott. Det är av största vikt att samhället tar tydlig ställning mot beteenden som påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets effektivitet. Det bör därför undersökas om dessa brott ska ingå i brottskatalogerna i bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § RB) och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 19 § RB).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör få användas vid fler brott, t.ex. utpressning, övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska få användas för att lokalisera skäligen misstänkta

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket RB).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i ett uttalande med beslut om hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Norrorts åklagarkammare (dnr 132–2018 [Ju2019/03048/Å]) uppmärksammat att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har använts i realtid för att lokalisera var skäligen misstänkta, som också var anhållna i sin frånvaro, befann sig i syfte att anhållandet skulle kunna verkställas. Nämnden ifrågasätter om kravet som ställs upp i 27 kap. 20 § första stycket RB på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen är uppfyllt i dessa ärenden, eftersom nämnden anser att syftet med den hemliga övervakning som använts i ärendena inte varit att tillföra nya uppgifter till utredningen. Även Justitieombudsmannen har uttryckt tveksamhet till en sådan tillämpning av tvångsmedlet (JO 2011/12 s. 71–76 och JO 1994/95 s. 34–43).

Åklagarmyndigheten har anfört att domstolarna ger tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i realtid för att verkställa ett frihets-

berövande när även andra åtgärder, som bedöms vara av synnerlig vikt för utredningen, ska vidtas. Det kan t.ex. handla om att spår ska säkras från den misstänktes kläder eller kropp (Ju2019/03572/Å s. 16).

Regeringen anser att utrymmet för att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en misstänkt bör ses över.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilka situationer hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör få användas för att lokalisera skäligen misstänkta, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska få användas mot målsäganden för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § andra stycket RB). Lagtexten innehåller inga begränsningar om vem tvångsmedlet får riktas mot.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i ett uttalande med beslut om hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Norrorts åklagarkammare (dnr 132–2018) uppmärksammat att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation använts mot målsäganden i två fall. Nämnden ifrågasätter om det är rimligt att brottsbekämpande myndigheters intresse av övervakningsuppgifter tillåts urholka målsägandens integritetsskydd på detta sätt. Åklagarmyndigheten har i sin tur uppgett att domstolarna brukar ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i dessa fall. Om möjligheten till detta skulle inskränkas får det enligt myndigheten allvarliga negativa konsekvenser för möjligheterna att utreda brott och det skulle innebära ett steg tillbaka i kampen mot tystnadskulturen (Ju2019/03572/Å s. 13–16). Några särskilda överväganden om åtgärden ska kunna riktas mot målsäganden har inte gjorts i tidigare lagstiftningsarbeten. Det finns därför skäl att se över denna frågeställning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör vara tillåtet med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot målsäganden i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och i så fall i vilka situationer, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet

Det är inte tillåtet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagarmyndigheten har uppgett att det i vissa fall inte är tillräckligt att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. En möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i fall som handlar om t.ex. människorov skulle kunna leda till att gärningsmännen identifieras fortare än i dag. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle kunna användas när det gäller sådana nummer som målsäganden varit i kontakt med innan försvinnandet eller sådana nummer som använts i kontakter med anhöriga för att pressa dem på pengar (Ju2019/03572/Å s. 14).

En närliggande fråga kan uppstå när den som misstänks för ett brott har avlidit. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet i detta fall skulle utgöra en viktig informationskälla för de brottsbekämpande myndigheterna och därigenom underlätta undersökningen av om det finns eventuella medgärningsmän som är i livet. Det skulle t.ex. kunna röra sig om ett terroristbrott där en gärningsperson dör i samband med attentatet.

Det finns således skäl ur brottsbekämpningsperspektiv att tillåta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Samtidigt är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ett ingripande tvångsmedel, varför det finns anledning att se restriktivt på i vilka fall det ska få användas. Utredaren ska bedöma om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör tillåtas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Därtill måste det även övervägas vem åtgärden ska få riktas mot, t.ex. om den ska få riktas mot målsäganden eller den som har avlidit.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och i så fall i vilka situationer tvångsmedlet bör få användas samt vem åtgärden bör få riktas mot, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ska knytas till en person

Tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning måste enligt dagens regler alltid knytas till en viss plats. Åklagarmyndigheten har väckt frågan om tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ska få knytas till person (Ju2019/03572/Å s. 7–13).

Frågan om anknytning mellan person och tvångsmedel har varit föremål för överväganden i flera tidigare lagstiftningsarbeten (se t.ex. prop. 1994/95:227 s. 20–22, prop. 1995/96:85 s. 30–32 och prop. 2013/14:237 s. 96–97). I det lagstiftningsärendet som föregick lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning övervägde regeringen om tillståndet skulle knytas till en plats eller en person. Regeringen bedömde då att det skulle medföra svårigheter att tillämpa ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna om tillståndet skulle knytas till en person (prop. 1995/96:85 s. 30). I propositionen Hemlig dataavläsning har regeringen återigen gjort samma principiella bedömning om hemlig dataavläsning och föreslagit att en verkställighet genom hemlig dataavläsning också ska vara underkastad ett platskrav (prop. 2019/20:64 s. 118–120). Detta ställningstagande ligger även i linje med den slutsats som dras i propositionen Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning, nämligen att det inte finns tillräckliga skäl att knyta tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation till en person. Skälen till detta är bl.a. att det är viktigt att domstolen i sin proportionalitetsprövning kan ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärd som ska utföras (prop. 2019/20:145 s. 14).

Åklagarmyndigheten uppger att grovt kriminella personer är ytterst säkerhetsmedvetna. Det har gjort att det blivit vanligt att misstänkta personer träffas på allmänna platser där de känner sig säkra på att kunna tala utan risk för att bli avlyssnade. Den tekniska utvecklingen har gjort att utrustningen

för att verkställa hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning kan anpassas efter de misstänkta personerna snabbare än tidigare med minskade risker för att utomstående personer drabbas av tvångsmedlet (Ju2019/03572/Å s. 7–8 och 12).

Det finns alltså starka betänkligheter mot att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning till en person i stället för en viss plats. Mot bakgrund av förändringen av de brottsaktiva personernas beteende och den ovan beskrivna tekniska utvecklingen finns det dock tillräckliga skäl att i detta sammanhang återigen analysera frågan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning bör kunna knytas till en person, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om det bör införas möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning

Åklagare får fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning endast om landet är i krig eller om liknande extraordinära omständigheter råder (2 och 28 §§ lagen [1988:97] om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.). Frågan om att låta åklagare fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning även i fredstid har tidigare varit föremål för regeringens överväganden i propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237). Regeringen gjorde då bedömningen att någon sådan möjlighet inte skulle införas med hänsyn till att hemlig rumsavlyssning typiskt sett är det tvångsmedel som leder till det största intrånget i enskildas personliga integritet varför särskild försiktighet ansågs påkallad (s. 142).

Åklagare har möjlighet att under förundersökning fatta interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning (27 kap. 21 a § RB och 2 kap. 5 § andra stycket lagen om en europeisk utredningsorder). En sådan möjlighet finns även när någon av dessa åtgärder ska vidtas i Sverige på begäran av en annan stat (4 kap. 25 och 27 §§ lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och 3 kap. 10 § lagen om en europeisk utredningsorder). Varje år redovisar regeringen användningen av hemliga tvångsmedel

till riksdagen. Av det underlag som myndigheterna gett in för tvångsmedelsanvändningen under 2019 framgår det att domstol endast har upphävt en handfull interimistiska beslut (Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2019 [Ju2020/02045/Å] s. 10–11, 21, 27 och 40). Bilden är densamma föregående år. Det kan därför ifrågasättas om en särskild försiktighet verkligen är påkallad när det gäller möjligheten att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning. Härtill kommer det förhållandet att kriminella byter platser för sina möten med kort varsel, vilket gör att det finns ett behov av ett snabbt beslutsfattande. Ny teknik möjliggör dessutom att hemlig rumsavlyssning kan verkställas snabbare än tidigare.

Vidare kan det även finnas skäl att anta att en möjlighet till interimistiskt beslutsfattande kan leda till ökad effektivitet när det rör sig om internationellt samarbete mot gränsöverskridande brottslighet där ett snabbt beslutsfattande är viktigt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om åklagare bör få möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning inklusive tillträde för att installera utrustningen, och
- lämna förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om tillträdestillstånd för att verkställa enbart hemlig kameraövervakning

Ett tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning kan endast fås för att samtidigt verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning (27 kap. 25 a § RB). När regeln infördes ansågs den medföra att möjligheten till tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning skulle begränsas till de mycket allvarliga och samhällsfarliga brotten (prop. 2013/14:237 s. 154).

Åklagarmyndigheten har uppgett att ett tillträde för enbart hemlig kameraövervakning ofta fås genom att samtycke inhämtas från den som förfogar över platsen. Det kan dock finnas fall där sådant samtycke inte lämnas eller där det inte är lämpligt att inhämta ett sådant samtycke, t.ex. om den som kan lämna samtycke är misstänkt för inblandning i brottsligheten (Ju2019/03572/Å s. 13).

I propositionen Hemlig dataavläsning föreslår regeringen att den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet ska få skaffa sig

tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Det ska även vara möjligt för åklagare att under vissa förutsättningar fatta sådana interimistiska beslut (prop. 2019/20:64 s. 142 och 154). I linje med detta anser regeringen att frågan om införande av en möjlighet till tillträdestillstånd för enbart hemlig kameraövervakning bör övervägas. Det bör även övervägas om åklagare bör få möjlighet att fatta interimistiska tillträdesbeslut.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om den verkställande myndigheten bör kunna få tillstånd att i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång för att verkställa ett beslut om enbart hemlig kameraövervakning,
- ta ställning till om åklagare bör få möjlighet att interimistiskt besluta om sådant tillträde, och
- lämna förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Frågan om införande av en straffvärdeventil i inhämtningslagen

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. Det saknas en straffvärdeventil i inhämtningslagen, vilket således innebär att även om viss brottslighet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde på över två år får inte tillstånd till inhämtning enligt lagen beviljas.

Frågan om att införa en straffvärdeventil i inhämtningslagen har väckts vid flera tillfällen. Framför allt har Ekobrottsmyndigheten påtalat behovet av att införa en sådan, eftersom myndigheten i princip inte handlägger några brott med ett minimistraff om fängelse i två år, enligt Slutredovisning av regeringsuppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor – Fi 2015/05353/S3 (Ju2018/02964/Å s. 16). Frågan har även tagits upp i olika utredningar där det har påtalats att frågan om straffvärdeventil i inhämtningslagen bör utredas, bl.a. i Datalagring och integritet (SOU 2015:31 s. 314–316) och i Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37 s. 418–421). Regeringen har uttalat att frågan

bör utredas, dels i propositionen Vissa kontrollfrågor och andra frågor på punktskatteområdet (prop. 2017/18:294 s. 70), dels i propositionen Datalagring vid brottsbekämpning (prop. 2018/19:86 s. 91). Det finns därför skäl att se över frågan.

När man tar ställning till om en straffvärdeventil ska införas i inhämtningslagen måste det särskilt beaktas att en sådan ventil är svårtillämpad i underrettelseskedet eftersom bristen på konkretion av brottsmisstanken i det skedet medför svårigheter att göra den straffvärdebedömning som krävs.

Det måste dessutom tas hänsyn till internationell praxis på området. EU-domstolen har i den s.k. Tele 2-domen (dom av den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15) gjort uttalanden i fråga om personkrets och brottets allvar när det gäller i vilka fall som brottsbekämpande myndigheter får ges tillgång till trafikuppgifter. En eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för inhämtningslagen måste vara förenlig med internationell praxis.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en straffvärdeventil bör införas i inhämtningslagen, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

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 men även andra myndigheter och berörda aktörer, såsom telekomoperatörer, i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, och om relevant arbete inom utrednings-

väsendet. 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 inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om särskild utlänningskontroll samt lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Utredaren ska även bedöma behovet av följdändringar i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen om en europeisk utredningsorder. 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 14 april 2022.

(Justitiedepartementet)