

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2

*Slutbetänkande av
Utredningen om
preventiva tvångsmedel*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:60

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0724-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0725-4 (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 enhetschefen 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, verksamhetsexperten Pär Runemar, Polismyndigheten och professorn Karin Åhman, Stockholms universitet.

Daniel Gottberg entledigades den 15 augusti 2022 och ersattes av verksjuristen Marcus Nord Gertzell, Tullverket. Maria Gylder entledigades den 2 december 2022 och ersattes av enhetschefen Cecilia Agnehall, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Karolina Helling entledigades den 10 mars 2023 och ersattes av rättssakkunnige Peter Edwards, Justitiedepartementet. Håkan Sellman entledigades den 1 april 2023, Sofie Klahr den 21 augusti 2023 och Cecilia Agnehall den 24 augusti 2023.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15), överlämnade den 23 oktober 2023 delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52). Vi överlämnar härmed slutbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2* (SOU 2023:60). Uppdraget är med detta slutfört.

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.

Stockholm i oktober 2023

Inger Söderholm

/Dan Andersson
Anja Nordfeldt

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	53
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	56
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	58
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	62
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	63
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar	70
2 Utredningens uppdrag och arbete	75
2.1 Utredningens uppdrag.....	75

2.2	Utredningens arbete.....	76
3	Rättsliga utgångspunkter	79
3.1	Inledning	79
3.2	Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.....	80
3.2.1	Regeringsformen.....	80
3.2.2	Europakonventionen	81
3.2.3	EU:s rättighetsstadga.....	85
3.2.4	FN:s konventioner om mänskliga rättigheter.....	87
4	Dagens reglering	91
4.1	Inledning	91
4.2	Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.....	92
4.3	Husrannsakan och undersökning på annat ställe	99
4.3.1	Vad är husrannsakan och undersökning på annat ställe?.....	99
4.3.2	Husrannsakan i en förundersökning.....	101
4.3.3	Husrannsakan utanför en förundersökning	105
4.4	En moderniserad tvångsmedelsreglering.....	108
4.4.1	Ett ökat behov av moderna tvångsmedel.....	108
4.4.2	Genomsökning på distans	109
4.4.3	Kopieringsförfarandet har reglerats i lag	119
4.4.4	En möjlighet att öppna biometriska spärrar	120
4.5	Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet	121
5	Ett utvidgat tillämpningsområde för inhämtningslagen genom en utökad brottskatalog.....	127
5.1	Inledning	127
5.2	Tidigare överväganden.....	129
5.2.1	Förarbetena till inhämtningslagen	129
5.2.2	Datalagringsutredningen	130

5.2.3	Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.....	130
5.2.4	Förarbetena till förändringar på punktskatteområdet	131
5.2.5	Förarbetena till lagen om hemlig dataavläsning...	132
5.2.6	Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndigheten	132
5.2.7	Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel	133
5.3	Behovet av ett utvidgat tillämpningsområde	134
5.3.1	Ekobrottsmyndigheten	134
5.3.2	Polismyndigheten	138
5.3.3	Tullverket	145
5.3.4	Det finns behov av ett utvidgat tillämpningsområde	147
5.4	Nyttan av ett utvidgat tillämpningsområde	149
5.4.1	Myndigheternas uppgivna nytta	149
5.4.2	Erfarenheter av användningen av inhämtningslagen.....	151
5.4.3	Inhämtning är ett effektivt tvångsmedel.....	158
5.5	Integritetsrisker till följd av ett utvidgat tillämpningsområde	160
5.5.1	Datalagringsutredningens kartläggning av integritetsintrånget vid inhämtning	160
5.5.2	En utökad användning av inhämtning innebär risker för den personliga integriteten	161
5.6	Det är proportionerligt att utvidga tillämpningsområdet ..	163
5.7	Kvalifikationskrav och ändamål	167
5.8	Brott som kan medföra inhämtning av uppgifter inom ett utvidgat tillämpningsområde	170
5.8.1	Utvidgningen bör ske genom en utökad brottskatalog.....	170
5.8.2	Brottsligheten ska vara organiserad eller systematisk.....	173
5.8.3	Brottskatalogen.....	177

5.9	Europarättens krav avseende tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation	191
5.9.1	Inledning.....	191
5.9.2	Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.....	192
5.9.3	Kravet på brottslighetens allvar.....	195
5.9.4	Kravet på en koppling till en viss person.....	200
6	Inhämtning av uppgifter i realtid och inhämtning med egna tekniska hjälpmedel	205
6.1	Inledning.....	205
6.2	Realtidsuppgifter om meddelanden.....	207
6.2.1	Inledning.....	207
6.2.2	Tidigare överväganden	207
6.2.3	Myndigheternas uppgivna behov och nytta av realtidsuppgifter om meddelanden	209
6.2.4	Uppgifter om meddelanden ska få hämtas in i realtid	215
6.3	Inhämtning av uppgifter med egna tekniska hjälpmedel ...	218
6.3.1	Myndigheternas uppgivna behov och nytta	218
6.3.2	Uppgifter om elektronisk kommunikation ska få hämtas in med egna tekniska hjälpmedel ..	220
7	Beslutsordningen i inhämtningslagen	223
7.1	Inledning	223
7.2	Internationell rättspraxis.....	223
7.2.1	EU-rätten.....	223
7.2.2	Europakonventionen	226
7.3	Tidigare överväganden.....	226
7.3.1	Förarbetena till inhämtningslagen	226
7.3.2	Analysen efter Digital Rights-domen.....	227
7.3.3	Utvärderingen av inhämtningslagen	228
7.3.4	Analysen efter Tele2-domen	229

7.4	Åklagare vid Åklagarmyndigheten ska fortsatt pröva ärenden om inhämtning.....	231
7.4.1	Utgångspunkter.....	231
7.4.2	Betydelsen av EU-domstolens praxis för inhämtningslagens beslutsordning	233
7.4.3	Åklagarmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet	237
7.4.4	Åklagarmyndigheten kan anses oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen	237
7.4.5	Den rådande ordningen fungerar väl.....	240
7.4.6	Utvidgningen av inhämtningslagen föranleder ingen annan bedömning	241
7.5	Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör inte pröva ärenden om inhämtning.....	242
7.5.1	Ekobrottsmyndighetens organisation.....	242
7.5.2	Ekobrottsmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet	244
7.5.3	Ekobrottsmyndigheten kan inte anses oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen.....	244
7.6	En särskild organisation för beslutsfattandet.....	248
7.7	Ansökan ska fortsatt göras av de brottsbekämpande myndigheterna	249
7.8	En möjlighet att fatta interimistiska beslut bör inte införas	250
8	Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier i inhämtningslagen	253
8.1	Inledning.....	253
8.2	Förutsebara, tydliga och avgränsade regler	254
8.3	Tillståndsbeslutets innehåll	255
8.4	Tillsyn och kontroll	259
8.5	Användning av överskottsinformation.....	263

8.6	Granskning, bevarande och förstörande	272
8.7	Dokumentation	274
8.8	Regleringen om en utökad brottskatalog ska tidsbegränsas.....	275
8.9	Skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten är tillräckligt	277
9	Allmänna utgångspunkter avseende den preventiva tvångsmedelskatalogen.....	281
9.1	Inledning	281
9.2	Behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat ..	282
9.3	De brottsbekämpande myndigheterna har behov av effektiva och ändamålsenliga verktyg.....	289
9.4	Tvångsmedel är ett effektivt verktyg.....	290
9.5	Tvångsmedelsanvändning innebär integritetsrisker	291
9.6	Endast proportionerliga åtgärder får tillåtas	293
9.7	Ändamålsenliga kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier är en förutsättning	298
10	Hemlig rumsavlyssning.....	301
10.1	Inledning	301
10.2	Tidigare överväganden.....	302
10.2.1	Buggningsutredningen.....	302
10.2.2	Preventivlagens förarbeten	304
10.2.3	Utvärderingen av preventivlagen och lagen om hemlig rumsavlyssning.....	305
10.2.4	Förarbetena till lagen om hemlig dataavläsning ..	306
10.3	Myndigheternas behovsbeskrivningar.....	306
10.4	Erfarenheter från förundersökningsverksamheten	310
10.4.1	Ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning har konstaterats tidigare.....	310
10.4.2	Nyttan av att använda hemlig rumsavlyssning	313

10.5	Ett konkret och påtagligt behov av att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte.....	315
10.6	Hemlig rumsavlyssning kan förväntas vara ett effektivt preventivt tvångsmedel.....	318
10.7	Hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte innebär ökade integritetsrisker.....	320
10.8	Preventiv hemlig rumsavlyssning bör ha ett begränsat tillämpningsområde.....	321
10.9	Kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier.....	324
10.9.1	Hemlig rumsavlyssning bör omfattas av de befintliga kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna.....	324
10.9.2	Vikten av proportionalitetsbedömning och särskilda villkor.....	325
10.10	En möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte ska införas.....	328
11	Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.....	331
11.1	Inledning.....	331
11.2	Husrannsakan och undersökning på annat ställe.....	332
11.2.1	Begreppen husrannsakan och undersökning på annat ställe.....	332
11.2.2	Tidigare överväganden om husrannsakan i preventivt syfte.....	340
11.2.3	De brottsbekämpande myndigheternas behov....	344
11.2.4	Ett konkret och påtagligt behov av husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte.....	347
11.2.5	Husrannsakan och undersökning på annat ställe kan förväntas vara effektiva preventiva tvångsmedel.....	353
11.2.6	Husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen innebär ökade integritetsrisker.....	354

11.2.7	En möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe ska införas i preventivlagen.....	357
11.3	Genomsökning på distans.....	359
11.3.1	Inledning.....	359
11.3.2	Behov och effektivitet.....	360
11.3.3	Genomsökning på distans enligt preventivlagen innebär ökade integritetsrisker ...	364
11.3.4	En möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans ska införas i preventivlagen	365
11.3.5	Husrannsakan och undersökning på annat ställe för att kunna genomföra en genomsökning på distans.....	367
12	Verkställighetsåtgärder	369
12.1	Inledning	369
12.2	Tillträdestillstånd.....	370
12.2.1	Inledning.....	370
12.2.2	Tidigare överväganden avseende tillträdestillstånd.....	371
12.2.3	Ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd enligt preventivlagen	372
12.2.4	Tillträdestillstånd i fler fall innebär ökade integritetsrisker	373
12.2.5	En möjlighet att besluta om tillträdestillstånd bör införas i preventivlagen	374
12.3	Ett reglerat förfarande för kopiering.....	375
12.3.1	Inledning.....	375
12.3.2	Tidigare överväganden avseende kopiering vid tvångsmedelsanvändning	376
12.3.3	Kopiering i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning bör regleras i lag.....	377

12.4	Särskilda verkställighetsåtgärder i samband med husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans	379
12.4.1	Inledning	379
12.4.2	Ett konkret och påtagligt behov av att använda särskilda verkställighetsåtgärder	383
12.4.3	Särskilda verkställighetsåtgärder innebär ökade integritetsrisker.....	387
12.4.4	Det bör införas en möjlighet att besluta om särskilda verkställighetsåtgärder.....	389
12.5	Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte.....	392
12.5.1	Inledning	392
12.5.2	Elektronisk kommunikationsutrustning bör inte få omhändertas i undersökningssyfte	393
13	Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier i preventivlagen	395
13.1	Inledning.....	395
13.2	Preventivlagens allmänna kvalifikationskrav	396
13.2.1	Inledning	396
13.2.2	Påtaglig risk för viss brottslig verksamhet	397
13.2.3	Synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet	399
13.3	Avgränsningen av den personkrets som kan utsättas för tvångsmedelsanvändning	401
13.3.1	Den grundläggande avgränsningen av vilka personer preventiv tvångsmedelsanvändning får riktas mot	401
13.3.2	Särskilda regler om personkretsen som ska kunna utsättas för hemlig rumsavlyssning.....	403
13.3.3	Särskilda regler om personkretsen som ska kunna utsättas för husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans	404

13.4	Särskilda regler till skydd för enskildas integritet vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning	408
13.4.1	Förbud mot avlyssning och övervakning	408
13.5	Särskilda regler till skydd för enskildas integritet vid husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans	410
13.5.1	Inledning.....	410
13.5.2	Verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.....	411
13.5.3	Uppgifter som hindrar beslag.....	417
13.6	Förhandskontroll.....	417
13.6.1	Inledning.....	417
13.6.2	Domstolsprövning	418
13.6.3	Interimistiska beslut	420
13.6.4	Offentliga ombud	423
13.7	Kraven på tillståndsbeslutets innehåll	426
13.7.1	Inledning.....	426
13.7.2	Allmänna krav på tillståndsbeslutets innehåll.....	427
13.7.3	Särskilda krav för hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.....	429
13.8	Tidsbegränsningar och upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändning	430
13.8.1	Inledning.....	430
13.8.2	Regleringen om tidsbegränsningar och upphävande av tillstånd ska omfatta samtliga preventiva tvångsmedel.....	431
13.9	Dokumentation av tvångsmedelsanvändningen samt granskning, bevarande och förstörande av insamlat material.....	434
13.9.1	Inledning.....	434
13.9.2	Preventivlagens reglering om dokumentation, granskning, bevarande och förstörande ska gälla för allt material som samlats in enligt lagen...	436

13.10	Användningen av överskottsinformation.....	441
13.10.1	Inledning.....	441
13.10.2	Användningen av överskottsinformation från tillkommande preventiva tvångsmedel ska regleras i lag.....	442
13.11	Underrättelser till enskilda.....	444
13.11.1	Inledning.....	444
13.11.2	Samtliga tvångsmedel i preventivlagen ska omfattas av lagens underrättelseskyldighet ...	445
13.12	Tillsyn och kontroll.....	448
13.12.1	Inledning.....	448
13.12.2	De preventiva tvångsmedel som används i hemlighet ska omfattas av ett system för tillsyn och kontroll.....	448
13.13	Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier vid användningen av verkställighetsåtgärder.....	451
13.13.1	Inledning.....	451
13.13.2	Verkställighetsåtgärderna ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens tillsyn.....	452
13.13.3	Särskilda regler avseende tillträdestillstånd.....	453
13.13.4	Särskilda regler avseende kopiering.....	455
13.13.5	Särskilda regler avseende tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning, kroppsvisitation och biometrisk autentisering.....	461
13.14	Skyddet för privat- och familjelivet, enskildas rätt till egendom och den personliga integriteten är tillräckligt.....	465
14	En möjlighet att knyta hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning till person.....	467
14.1	Inledning.....	467
14.2	Nuvarande reglering.....	468
14.3	Behovet av att knyta hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte till en person.....	469

14.4	En möjlighet att knyta tillstånd till en person är en effektiv åtgärd	472
14.5	En möjlighet att knyta tillstånd till en person innebär ökade integritetsrisker.....	472
14.6	Ett tillstånd ska kunna knytas till en person i stället för en plats	475
14.7	Tillståndet ska alltid förenas med villkor	478
14.8	Begränsningar vid verkställigheten.....	479
14.9	Förutsebara, tydliga och avgränsade regler	486
15	Särskild kontroll av vissa utläningar	487
15.1	Inledning	487
15.2	Behov och effektivitet	488
15.2.1	Inledning.....	488
15.2.2	Ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans	490
15.2.3	Genomsökning på distans kan förväntas vara en effektiv åtgärd.....	492
15.3	En möjlighet att besluta om genomsökning på distans innebär ökade integritetsrisker	492
15.4	En möjlighet att besluta om genomsökning på distans ska införas i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar	494
15.5	Regleringens närmare utformning.....	495
15.5.1	Våra utgångspunkter.....	496
15.5.2	Tillämpningsområdet för genomsökning på distans	497
15.5.3	Integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier ...	498
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	507

17	Konsekvenser	511
17.1	Inledning.....	511
17.2	Konsekvensbeskrivningar.....	512
17.2.1	Inledning.....	512
17.2.2	Omfattningen av den preventiva tvångsmedelsanvändningen.....	514
17.2.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	519
17.2.4	Konsekvenser för enskildas personliga integritet.....	521
17.2.5	Ekonomiska konsekvenser.....	524
17.2.6	Övriga konsekvenser.....	532
18	Författningskommentar	537
18.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	537
18.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	573
18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	575
18.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	576
18.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	582
18.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	582
18.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.....	591
	Särskilt yttrande	597

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:102.....	603
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:113.....	617
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2022:32.....	619
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2022:104.....	623
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2023:9.....	629

Förkortningar

BrB	brottsbalken
EU	Europeiska unionen
f./ff.	följande sida/sidor
FN	Förenta nationerna
IHL	lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LEK	lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation
LSU	lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOA	Nationella operativa avdelningen
NOIK	nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OTT	over the top
prop.	regeringens proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen

skr.
SOU
TF

regeringens skrivelse
Statens offentliga utredningar
tryckfrihetsförordningen

Sammanfattning

Uppdraget

I vårt delbetänkande föreslog vi att möjligheterna att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott med stöd av den s.k. preventivlagen¹ och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning skulle utökas. Vårt förslag, som huvudsakligen innebar att den brottskatalog som reglerar lagstiftningens tillämpningsområde utökades, har lett till lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2023.

Den andra delen av vårt uppdrag omfattar preventiv tvångsmedelsanvändning enligt flera olika regelverk. Vi har övervägt flera frågor beträffande den s.k. inhämtningslagen², bland annat om lagens tillämpningsområde ska utökas. Vi har också övervägt om det bör införas en möjlighet att använda ytterligare tvångsmedel, däribland husrannsakan och hemlig rumsavlyssning, med stöd av preventivlagen. Vårt uppdrag har därutöver innefattat en förhållandevis begränsad frågeställning gällande en utökning av tvångsmedelskatalogen i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU).

I samtliga delar av uppdraget har det ingått att väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, såsom den personliga integriteten. Vi har också haft i uppdrag att säkerställa att förslagen uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet.

¹ Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

² Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat

Brottsutvecklingen i Sverige med bland annat skjutningar och sprängningar är exceptionell och läget är allvarligt. Brottsligheten i de kriminella miljöerna är dock inte begränsad till skjutvapenvåld och sprängningar utan även exempelvis narkotikabrott, smuglingsbrott och ekonomisk brottslighet är vanligt förekommande. Den grova ekonomiska brottsligheten och den grova tillgreppsbrottslighet som utförs organiserat eller systematiskt av kriminella nätverk har den senaste tiden ökat i omfattning och komplexitet. Brottsligheten genererar betydande brottsvinster som ofta används för att finansiera annan grov brottslighet som narkotika- och vapenbrott, men även dödligt våld. Ett allvarligt försämrat säkerhetsläge innebär också att behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat även inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Den tekniska utvecklingen har medfört att de brottsbekämpande myndigheterna ställs inför nya svårigheter och krav. Tekniska hjälpmedel används av kriminella för planering, kommunikation och som direkta brottsverktyg vid till exempel försäljning av narkotika. Det är svårt att på annat sätt än genom tvångsmedelsanvändning få fram uppgifter om brottsligheten på grund av den rådande tystnadskulturen och ett allmänt utbrett motstånd mot att samarbeta med polisen inom den kriminella miljön.

Den beskrivna utvecklingen utgör ett hot mot grundläggande samhällsintressen och har stor påverkan på samhället. Staten har ett ansvar för att upprätthålla rättstryggheten för enskilda och i detta innefattas att säkerställa att det finns en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. Det har mot denna bakgrund tidigare bedömts att de brottsbekämpande myndigheterna behöver få effektivare verktyg som kan stärka deras förutsättningar att förhindra allvarliga brott, bland annat genom utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Vi delar denna bedömning.

Ett utvidgat tillämpningsområde för inhämtningslagen

En utökad brottskatalog

Den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten och tillgreppsbrottsligheten har ökat och blivit mer komplex. De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit ett konkret och påtagligt

behov av att i underrättelseverksamheten inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation med stöd av inhämtningslagen för att kunna förebygga, förhindra eller upptäcka även denna brottslighet.

Mot denna bakgrund har vi bedömt att det finns behov av att i ökad utsträckning kunna inhämta uppgifter enligt inhämtningslagen och att detta skulle innebära en mer effektiv bekämpning av allvarlig brottslig verksamhet. Samtidigt bedömer vi att detta innebär ökade risker för den personliga integriteten. Sammantaget har vi dock bedömt att en utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde genom en utökad brottskatalog är proportionerlig, under förutsättning att en sådan utvidgning avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. En utvidgning förutsätter att lagstiftningen innehåller kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som kan balansera den ökade risken för intrång i den personliga integriteten. I denna avvägning har vi även beaktat statens skyldighet att upprätthålla rättstrygghet för enskilda och skydda sina medborgare mot brott. Vårt förslag innebär att inhämtning även ska kunna ske avseende brottslig verksamhet som innefattar grova former av brotten stöld, bedrägeri, häleri, svindleri, bokföringsbrott, skattebrott, punktskattebrott, tullbrott, bidragsbrott, penningtvättsbrott, och marknadsmanipulation. Inhämtning ska dock få ske endast i de fall brottsligheten kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Vi bedömer att brottskatalogen därmed har avgränsats på ett sätt som är förenligt med europarättens krav. Tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning beträffande avläsning och upptagning av kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter i underrättelseverksamhet ska utvidgas på motsvarande sätt.

Av integritets- och rättssäkerhetsskäl föreslår vi att regleringen om en utökad brottskatalog i inhämtningslagen ska tidsbegränsas i fem år efter ikraftträdandet så att lagstiftningen kan utvärderas.

Inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid

Enligt inhämtningslagen får s.k. lokaliseringssuppgifter inhämtas i realtid, men uppgifter om meddelanden får endast inhämtas avseende förfluten tid. De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid möjliggör en effektivare och mer proaktiv brottsbekämpning. Att underrättelseinhämtning sker i realtid i stället för i efterhand innebär enligt myndigheterna

förbättrade förutsättningar för att i rätt tid kunna vidta andra brottsbekämpande åtgärder.

Vi delar de brottsbekämpande myndigheternas bedömningar i fråga om behovet av att inhämta även uppgifter om meddelanden i realtid. Realtidsinhämtning anses samtidigt innebära ett större intrång i den personliga integriteten, även om detta inte medför att fler uppgifter än tidigare inhämtas. Vid en proportionalitetsbedömning anser vi dock att behovet och nyttan väger tyngre än det ökade integritetsintrånget. Vi föreslår därför att uppgifter om meddelanden ska få inhämtas i realtid med stöd av inhämtningslagen. Motsvarande förslag lämnas beträffande lagen om hemlig dataavläsning.

Inhämtning av uppgifter med egna tekniska hjälpmedel

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen får endast ske från den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. De brottsbekämpande myndigheterna har därmed inte möjlighet att med egna tekniska hjälpmedel hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation med stöd av inhämtningslagen. Detta är dock möjligt när tvångsmedel används med stöd av rättegångsbalken eller preventivlagen. De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att det finns situationer då inhämtning med hjälp av nät- eller tjänsteleverantörerna är olämplig. Mot denna bakgrund föreslår vi att inhämtning av uppgifter även enligt inhämtningslagen ska kunna ske med Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets egna tekniska hjälpmedel.

Beslutsordningen

I dag är det åklagare vid Åklagarmyndigheten som prövar frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Enligt vår bedömning fungerar dagens ordning väl och beslutsordningen uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden, som bland annat innebär att frågan om tillstånd till inhämtning ska prövas av en oberoende myndighet. Vi föreslår därför att åklagare vid Åklagarmyndigheten fortsatt ska pröva frågor om inhämtning. Detta ska gälla även inom det utvidgade tillämpningsområdet.

Integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga

Regleringen i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning innehåller ett flertal skyddsmekanismer som syftar till att säkerställa att tillämpningen är rättssäker och inte innebär obefogade intrång i enskildas integritet. Vi har föreslagit att dessa rättssäkerhetsgarantier även ska gälla även inom det utvidgade tillämpningsområdet. Det innebär till exempel att frågor om tillstånd prövas av en myndighet – Åklagarmyndigheten – som bedöms vara oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen och att en underrättelse om ett beslut om inhämtning av uppgifter ska lämnas till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Därutöver föreslår vi ändringar i reglerna om överskottsinformation som innebär att överskottsinformation från inhämtningen ska få användas i större utsträckning än i dag. Vidare föreslår vi att ett dokumentationskrav avseende beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter införs i inhämtningslagen. Båda dessa förslag motsvarar vad som sedan den 1 oktober 2023 gäller enligt rättegångsbalken och preventivlagen.

Vi bedömer att bestämmelserna om det utvidgade tillämpningsområdet i inhämtningslagen är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter och att lagens kvalifikationskrav är ändamålsenliga.

Ytterligare verktyg i preventivlagen

Ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska införas i preventivlagen

Preventivlagens tillämpningsområde har som framgått nyligen utvidgats genom en utökad brottskatalog. Däremot är lagens tvångsmedelskatalog i allt väsentligt oförändrad sedan lagen trädde i kraft år 2008. Regleringen i lagen innebär att hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och s.k. postkontroll i vissa fall får användas utanför en förundersökning i syfte att förhindra brott. Preventivlagens tvångsmedelskatalog kompletteras av lagen om hemlig dataavläsning som innebär att hemlig dataavläsning, som inte avser rumsavlyssningsuppgifter, får användas i s.k. preventivlagsfall.

Vi föreslår att ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska få användas i de situationer som omfattas av preventivlagen. Detta innebär betydande integritetsrisker, främst för de personer som åtgärderna riktas mot, men i viss mån även för utomstående. Samtidigt är det inte fråga om några nya verktyg, utan befintliga straffprocessuella tvångsmedel och verkställighetsåtgärder. De integritetsrisker som åtgärderna medför accepteras i den brottsutredande verksamheten. Vi bedömer att dessa risker kan accepteras även när syftet med åtgärderna är att förhindra allvarliga brott och även med beaktande av den riskökning som det anses innebära att användningen sker utanför en förundersökning. I denna avvägning har vi beaktat att åtgärderna vidtas för att skydda tilltänkta brottsoffer och andra utomstående från mycket allvarliga integritetsintrång. Förslagen innebär därmed inte endast utökade integritetsrisker, utan också ett förstärkt skydd för andras integritet och rättstrygghet.

Sammantaget har vi bedömt att behovet av ytterligare verktyg i preventivlagen väger tyngre än de integritetsrisker som en sådan reglering innebär för de personer som kan komma att utsättas för preventiv tvångsmedelsanvändning. Förslaget innebär att det i vissa fall kommer att användas fler tvångsmedel i preventivt syfte och i andra fall kan de tillkommande tvångsmedlen ersätta användningen av andra tvångsmedel. Även om användningen av tvångsmedel är förknippad med integritetsrisker är den föreslagna regleringen enligt vår uppfattning proportionerlig och innebär som helhet en rimlig avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och enskildas rätt till skydd för den personliga integriteten.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter

Vi föreslår att även hemlig rumsavlyssning ska få användas enligt preventivlagen och att hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen även ska få avse rumsavlyssningsuppgifter. Som framgått bedömer vi att behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat. De brottsbekämpande myndigheterna har därtill beskrivit ett konkret och påtagligt behov av att i vissa situationer ha möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte. Det kan till exempel vara fråga om att myndigheterna redan har fått tillstånd till att använda hemlig dataavläsning och får del av meddelanden som visar att några av de

inblandade personerna ska träffas för ett möte. I en sådan situation kan det vara av avgörande betydelse för myndigheternas möjligheter att förhindra att ett brott fullbordas att de kan avlyssna det planerade mötet och därigenom få ytterligare information om de inblandades brottsplaner.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, anses utgöra särskilt integritetskänsliga tvångsmedel. Som framgått accepteras emellertid motsvarande integritetsrisker när samma åtgärder används i brottsutredande syfte. Eftersom hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter i vissa fall kan innebära särskilt stora integritetsintrång föreslår vi att tillämpningsområdet för dessa åtgärder ska vara mer begränsat än vad som gäller för andra preventiva tvångsmedel. Det innebär att åtgärderna endast ska kunna användas när det är fråga om brottslighet som innefattar brott med ett lägsta föreskrivet straff på fyra års fängelse eller vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

Vi föreslår att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska få användas med stöd av preventivlagen. Dessa åtgärder är vanligt förekommande i brottsutredningar och anses utgöra nödvändiga, ändamålsenliga och effektiva sätt att inhämta information. De brottsbekämpande myndigheterna har även beträffande dessa åtgärder beskrivit ett konkret och påtagligt behov av att använda åtgärderna i preventivt syfte. När det gäller husrannsakan och undersökning på annat ställe kan det vara fråga om att myndigheterna behöver bereda sig tillträde till en viss plats för att bekräfta misstankar om att det på platsen finns föremål som behövs för utförandet av ett allvarligt brott, eller för att söka efter information om brottsplaner i datorer eller telefoner som finns på denna plats. Genomsökning på distans utgör en slags förlängning av husrannsakan och behövs för att myndigheterna ska kunna undersöka även externt lagrade handlingar som går att komma åt med exempelvis en dator eller telefon som påträffas vid en husrannsakan. Att även detta tvångsmedel behövs som ett komplement till husrannsakan är i allt väsentligt en följd av teknikutvecklingen.

Husrannsakan, undersökning på annan plats och genomsökning på distans är åtgärder som i det enskilda fallet kan ge upphov till betydande integritetsintrång för enskilda. Trots detta bedömer vi, på samma grunder som anförts tidigare, att det är proportionerligt att utöka den preventiva tvångsmedelskatalogen på det sätt vi föreslagit.

Anpassningar till rättegångsbalkens regelverk och en utökning av de preventiva verkställighetsåtgärderna

Slutligen föreslår vi att förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning även i andra avseenden anpassas till vad som gäller i förundersökningar. Detta innebär bland annat att beslut om hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter ska kunna knytas till en person i stället för en plats. Vi föreslår också att särskilda verkställighetsåtgärder som förekommer i förundersökningar ska få användas i preventivt syfte. Detta innebär bland annat att det införs ett reglerat förfarande för kopiering, att det ska kunna fattas beslut om s.k. tillträdestillstånd i fler fall än tidigare och att det i vissa fall ska kunna fattas beslut om kroppsvisitation och biometrisk autentisering när det behövs för att verkställa andra tvångsmedelsbeslut. Vi bedömer att även denna reglering är proportionerlig.

Integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga

Vi föreslår att samma grundläggande kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som gäller för annan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen ska gälla även för de tillkommande tvångsmedlen. Vi bedömer att denna reglering är väl avvägd, ändamålsenlig och utgör ett tillräckligt skydd för enskildas integritetsskydds- och rättssäkerhetsintressen. I övrigt har regleringen avseende de tillkommande tvångsmedlen till stora delar utformats på ett sätt som motsvarar vad som gäller när samma åtgärder används i brottsutredande syfte. Vi har emellertid bedömt att det inte ska föreskrivas någon rätt att närvara vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt preventivlagen. En motsatt ordning skulle enligt vår bedömning riskera att motverka ändamålet med åt-

gärderna. De integritets- och rättsäkerhetsrisker som detta medför vägs upp av ett robust system av andra integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier, till exempel förhandsprövning i domstol med offentliga ombud och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Ytterligare verktyg i utlänningsärenden med särskilda säkerhetsaspekter

Den gällande regleringen i LSU innebär bland annat att Säkerhetspolisen i vissa utlänningsärenden med särskilda säkerhetsaspekter kan få tillstånd att besluta om husrannsakan för att klarlägga en utlännings kopplingar till terroristgrupper, delaktighet i terroristbrottslighet eller annan brottslighet som rör Sveriges säkerhet. Vi föreslår att Säkerhetspolisen ska kunna få tillstånd att använda även genomsökning på distans enligt detta regelverk. Att genomsökning på distans behöver användas är även i detta sammanhang en följd av teknikutvecklingen.

Regleringen i LSU syftar till att ge Säkerhetspolisen ändamålsenliga verktyg för att kartlägga vissa miljöer och personer som utgör allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Dessa intressen är angelägna och intresset av att Säkerhetspolisen har tillgång till ändamålsenliga verktyg för dessa syften väger enligt vår bedömning tyngre än de integritetsrisker som införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans medför. Sammantaget anser vi därför att det är proportionerligt att komplettera tvångsmedelskatalogen i LSU med en möjlighet att använda genomsökning på distans.

Vårt förslag innebär att i huvudsak samma integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller för annan tvångsmedelsanvändning enligt LSU ska gälla även vid genomsökning på distans. Detta kompletteras av rättegångsbalkens reglering i ett antal specifika frågor som avser genomsökning på distans.

Ekonomiska konsekvenser

Användningen av preventiva tvångsmedel är resurskrävande. En utökad användning av preventiva tvångsmedel kommer därför att innebära ökade kostnader för de brottsbekämpande myndigheterna. Samtidigt innebär våra förslag att de brottsbekämpande myndigheterna

får effektivare verktygsarbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Samtliga brottsbekämpande myndigheter har bedömt att förslagen medför kostnadsökningar som inte ryms inom befintliga anslagsramar.

En förutsättning för att användningen av preventiva tvångsmedel ska kunna utökas är att det finns tillräckliga resurser för att utöva en effektiv tillsyn över dessa åtgärder. Förslagen medför därför att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som har i uppdrag att utöva sådan tillsyn, behöver tillföras ytterligare resurser.

Att allvarliga brott förebyggs, förhindras och upptäcks kan förväntas innebära betydande samhällsekonomiska besparingar.

Ikraftträdande

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Den utvidgade brottskatalogen i inhämtningslagen ska gälla till och med den 31 december 2029.

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 4 § ska betecknas 2 §, att nuvarande 5 § ska betecknas 3 §, att nuvarande 2 § ska betecknas 4 § och att nuvarande 3 § ska betecknas 4 a §,

dels att nya 2–4 §§ och 1, 5, 6–6 b, 8, 11, 13, 14, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 18 nya paragrafer, 1 b, 1 c, 4 a–d, 5 a, 8 a–d, 9 a–g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § *första stycket* rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § rättegångsbalken *eller* postkontroll enligt 4 § får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § rättegångsbalken, postkontroll enligt 2 § *första stycket*, *busrannsakan*, *undersökning på annat ställe* *eller* *genomsökning på distans* enligt

¹ Senaste lydelse 2023:537.

person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar 2 § *andra stycket* får beviljas 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 flygplatsabotage 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 makts räkning,

6. terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, 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 §, 4 a § tredje stycket, 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, 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.

Ett tillstånd enligt första stycket får också beviljas 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.

1 b §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. 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 makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

2. grov mordbrand eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 13 kap. 2 § eller 3 § tredje stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

4. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri eller grovt

utlandsspioneri enligt 19 kap. 1, 5, 6, 6 a eller 6 b § brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

6. mord, synnerligen grov miss-handel eller människorov enligt 3 kap. 1 § eller 6 § andra stycket eller 4 kap. 1 § 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.

Ett tillstånd enligt första stycket får också beviljas 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.

1 c §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken får också beviljas om

1. det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar

a) mord, människorov eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § första stycket

eller 13 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken,

b) synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § andra stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

c) synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § andra stycket vapenlagen (1996:67),

d) synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grov vapen-smuggling eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § fjärde stycket, 6 a § fjärde stycket eller 6 b § fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

e) synnerligen grovt brott enligt 29 a § andra stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

2. det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

4 §

2 §²

Med postkontroll avses i denna lag att en försändelse som finns hos ett befordringsföretag hålls kvar till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats.

Med husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och kroppsvisitation avses i denna lag detsamma som i 28 kap. rättegångsbalken.

² Senaste lydelse av tidigare 4 § 2023:537.

5 §

Ett tillstånd enligt denna lag får beviljas endast om

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

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

2 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *och* hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *enligt 1 eller 1 a §* får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som *avses i 1 eller 1 a §* eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den person som *avses i 1 eller 1 a §* under den tid som 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 omständighet-

3 §³

Ett tillstånd enligt denna lag får beviljas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra *den brottsliga verksamheten*, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som *åtgärden riktas mot* eller för något annat motstående intresse.

4 §⁴

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som *åtgärden riktas mot* eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den person som *åtgärden riktas mot* under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

³ Senaste lydelse av tidigare 5 § 2023:537.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 2 § 2023:537.

erna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

3 §

Hemlig kameraövervakning enligt 1 eller 1 a § får endast avse

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

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

4 a §⁵

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får endast avse

1. en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Trots första stycket får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den personen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

4 b §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig an-

⁵ Senaste lydelse av tidigare 3 § 2023:537.

ledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Trots första stycket får ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen får riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

4 c §

En husrannsakan eller undersökning på annat ställe får företas för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

En åtgärd enligt första stycket får företas hos annan än den person som åtgärden riktas mot endast om det finns synnerlig anledning att anta att det kan utrönas omständigheter som kan vara av be-

tydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

4 d §

En genomsökning på distans får utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

En åtgärd enligt första stycket får utföras i ett avläsningsbart informationssystem som den person som åtgärden riktas mot kan antas ha använt. Även i annat fall får en genomsökning på distans utföras om det finns synnerlig anledning att anta att det går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Genomsökning på distans får endast utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser.

5 §

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tand-

läkare, bammorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

3. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trosamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för biket eller enskild självård.

Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, får de tekniska hjälpmedel som används inte placeras på sådana platser som avses i första stycket. Övervakningen eller avlyssningen får inte heller riktas mot sådana platser.

5 a §

Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång.

Ett tillträdestillstånd enligt första stycket får endast avse den plats som ska övervakas eller avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en sådan angränsande plats får dock inte avse en stadigvarande bostad som inte

utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot. Ett tillstånd som avser hemlig kameraövervakning får aldrig avse tillträde för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad.

Om ett tillträdestillstånd avser ett fordon, får den verkställande myndigheten, om det behövs, tillfälligt flytta fordonet i samband med tillträdet.

Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillträdestillstånd, ska hjälpmedlet tas bort eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har upphävts.

6 §⁶

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

Frågor om *tillstånd till* tvångsmedel enligt 1 § prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a §.

Frågor om tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagaren. *Om en ansökan om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 8 § andra stycket.*

Frågor om tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a och 1 c §§.

⁶ Senaste lydelse 2023:537.

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

6 a §⁷

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd enligt 6 § skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Om åklagaren har lämnat tillstånd enligt första stycket, ska han eller hon *utan dröjsmål* skriftligt anmäla beslutet *hos* rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de *inhämtade uppgifterna* inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av *avlyssningen eller övervakningen*, eller för någon annan som uppgifterna avser.

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd *i en fråga* enligt 6 § skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Om åklagaren har lämnat tillstånd enligt första stycket, ska han eller hon *snarast möjligt* skriftligt anmäla beslutet *till* rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de *uppgifter som kommit fram* inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av *åtgärden*, eller för någon annan som uppgifterna avser.

⁷ Senaste lydelse 2014:1421.

6 b §⁸

När rätten har beslutat i frågor om *tillstånd till* tvångsmedel enligt 1 a § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet.

När rätten har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 1 a *eller* 1 c § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet.

8 §⁹

I ett *beslut om* tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,

2. vilken brottslig verksamhet enligt 1 *eller* 1 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 tillstånd till tvångsmedel ska det anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tillståndet, vilken tid tillståndet gäller *och vem åtgärden riktas mot.*

⁸ Senaste lydelse 2023:537.

⁹ Senaste lydelse 2023:537.

I ett beslut om tillstånd till postkontroll ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilka försändelser som tillståndet omfattar, och

2. 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.

I ett 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. *I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss person i stället för en viss plats ska sådana villkor alltid anges.*

8 a §

I ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det också anges vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

8 b §

Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en plats ska även platsen anges i tillståndet. Om till-

ståndet avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 5 a §, ska även det anges i beslutet.

8 c §

I ett tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe ska det också anges vilken plats tillståndet avser.

I ett tillstånd till genomsökning på distans ska det också anges vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet omfattar.

8 d §

I ett beslut om tillstånd till postkontroll ska det också anges vilka försändelser som tillståndet omfattar och att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden.

9 a §

När ett beslut om tvångsmedel verkställs får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.

9 b §

Vid en husrannsakan eller undersökning på annat ställe får rum eller annat ställe öppnas med våld, om det krävs. Efter förrättningen ska det tillslutas på lämpligt sätt.

Den som en husrannsakan eller undersökning på annat ställe har företagits hos har rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden med uppgift om att åtgärden företagits med stöd av denna lag.

9 c §

Genomsökning på distans får inte avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag.

Om det vid en genomsökning på distans kommer fram uppgifter som omfattas av första stycket ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter.

9 d §

En handling som påträffas vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans får kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.

En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 eller 3 § rättegångsbalken får inte heller kopieras.

Den som med laga rätt verkställer ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöker, öppnar eller granskar en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta om att en handling ska kopieras.

9 e §

Om den person som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid åtgärden får han eller hon kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras.

Någon annan än den person som avses i första stycket får kroppsvisiteras vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans endast om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras.

En polisman eller en tulltjänsteman får besluta om en åtgärd enligt första eller andra stycket.

Bestämmelserna i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena rättegångsbalken om kroppsvisitation ska tillämpas även i fråga om kroppsvisitation enligt denna lag.

9 f §

Om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som närvarar vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänste-

man tillfälligt omhändertar utrustningen.

9 g §

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman eller en tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänsteman genomföra autentiseringen.

11 §¹⁰

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden där den som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne, enligt 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det av avlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Hemlig rumsavlyssning får inte ske av samtal eller annat tal där någon som angetts i första stycket talar. Om det under rumsavlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska, i den utsträckning de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

Upptagningar och uppteckningar ska omedelbart förstöras i de delar som de omfattas av förbud enligt första eller andra stycket.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:286.

13 §¹¹

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 av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen även utföras 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.

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

En försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får undersökas, öppnas eller granskas i den ordning som anges i första stycket. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.

En enskild handling som påträffas vid en busrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans får endast undersökas, öppnas eller granskas i den ordning som anges i första stycket. Handlingen ska undersökas snarast möjligt. Denna ordning gäller även för en kopia av en sådan handling.

¹¹ Senaste lydelse 2023:537.

14 §¹²

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.

Upptagningar, uppteckningar och kopior av enskilda handlingar 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, uppteckningarna eller kopiorna 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.

En kopia av en enskild handling ska omedelbart förstöras i de delar som den omfattas av förbud enligt 9 d § andra stycket.

16 §¹³

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7 eller 1 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.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6 eller 1 c § ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning, ett avläsningsbart informationssystem eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning behöver dock innehav-

¹² Senaste lydelse 2023:537.

¹³ Senaste lydelse 2023:537.

aren 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 §¹⁴

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 uppgift om vilken plats som *har övervakats*. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7 eller 1 a § 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.

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, *hemlig rumsavlyssning, husrannsakan och undersökning på annat ställe* ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som *åtgärden har avsett*. Vid *genomsökning på distans* ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket *avläsningsbart informationssystem* som *åtgärden har avsett*. Om en handling har kopierats enligt 9 d § ska underrättelsen även innehålla en uppgift om detta.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6

¹⁴ Senaste lydelse 2023:537.

eller 1 c § 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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

1.2 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 brott¹

dels att 1 c § ska upphöra att gälla,

dels att 6, 6 b, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 1.1

Föreslagen lydelse

6 §²

Frågor om tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Om en ansökan om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 8 § andra stycket.

Frågor om tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a och 1 c §§.

Frågor om tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a §.

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

6 b §³

När rätten har beslutat i frågor om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

När rätten har beslutat i frågor om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

¹ Senaste lydelse av 1 c § 2025:000.

² Senaste lydelse 2025:000.

³ Senaste lydelse 2025:000.

16 §⁴

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6 eller 1 c § ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning, ett avläsningsbart informationssystem eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning 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 §⁵

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, hemlig rumsavlyssning, husrannsakan och undersökning på annat ställe ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett. Vid genomsökning på distans ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som åtgärden har avsett. Om en handling

⁴ Senaste lydelse 2025:000.

⁵ Senaste lydelse 2025:000.

har kopierats enligt 9 d § ska underrättelsen även innehålla en uppgift om detta.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6 eller 1 c § 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.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a § eller 1 b § första stycket 6 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.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2028.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter,

2. brottsbekämpande myndigheters användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott än de som avses i punkten 1, om inte den som åtgärden företagits hos har närvarat vid denna,

2. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlänningar, och

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlänningar, och

3. därmed sammanhängande verksamhet.

4. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

¹ Senaste lydelse 2022:707.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första–tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

dels att 7 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 8 § ska betecknas 7 §,

dels att nya 7 § och 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 8 och 9 §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:22

Föreslagen lydelse

1 §¹

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får, under de förutsättningar som anges i denna lag, i underrättelseverksamhet i hemlighet *från den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst* hämta in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller

3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får, under de förutsättningar som anges i denna lag, i underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät *överförs eller* har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

¹ Senaste lydelse 2022:501.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**2 a §*

Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § andra stycket, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott enligt 8 kap. 4 § eller 4 a § första stycket, 9 kap. 3 §, 6 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket eller 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken,

2. grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen (1971:69),

3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt 5 kap. 1 § första stycket eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

4. grovt tullbrott enligt 10 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott enligt 5 § eller 7 § andra stycket

lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

7. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

6 §²

Om det vid inhämtning av uppgifter enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än som omfattas av beslutet om inhämtning, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Den verkställande myndigheten får besluta att uppgifter som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt denna lag får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet.

8 §

Uppteckningar av uppgifter ska granskas snarast möjligt.

Uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av beslutet om inhämtning eller för att förhindra annat brott, bevaras så länge det behövs för något av dessa syften. De ska därefter förstöras.

7 §³

Uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av beslutet om inhämtning eller för att förhindra annat brott, bevaras så länge det behövs för något av dessa syften. *I de delar uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 6 § 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.*

² Senaste lydelse 2019:499.

³ Senaste lydelse av tidigare 8 § 2019:499.

Andra stycket hindrar inte att brottsbekämpande myndigheter behandlar uppgifter från uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

8 §

Beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter enligt denna lag ska dokumenteras.

9 §

Vid inhämtning av uppgifter får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.
 3. För uppgifter från inhämtning av uppgifter som har verkställts före ikraftträdandet gäller 6–8 §§ i den äldre lydelsen.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet att 2 a §¹ ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2030.

¹ Senaste lydelse 2025:000.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

dels att 6 a § ska upphöra att gälla,

dels att 7, 8, 10, 12, 14, 18 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 8 a, 8 b och 11 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

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

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning *som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter* 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 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. att brottslig verksamhet som anges i 1 eller 1 a § den lagen 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 till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter 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 1 b § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. att brottslig verksamhet som anges i 1 b eller 1 c § den lagen kommer att utövas inom en orga-

¹ Senaste lydelse 2023:540.

nisation 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 enligt första eller andra stycket får beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra *den brottsliga verksamheten.*

8 §

Hemlig dataavläsning enligt 7 § får avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av *en* person som *anges i den bestämmelsen.*

Hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att *en* person som *anges i 7 §* under den

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § får endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den person som åtgärden riktas mot.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot under den tid

tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

8 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

Trots första stycket får tillståndet avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där den personen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

8 b §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § som gäller rumsavlyssningsuppgifter får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, får tillstånd till hemlig dataavläsning beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Trots första stycket får tillståndet avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

10 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Vid hemlig dataavläsning enligt första stycket får meddelanden inte hindras att nå fram enligt 2 § andra stycket.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter får endast avse uppgifter i förfluten tid.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 eller 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

11 a §

Hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter får aldrig användas på en plats dit tillträdes-tillstånd enligt 13 § inte får beviljas.

12 §

Vid hemlig dataavläsning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att det avläsningsbara informationssystemet finns tillgängligt. Om platsen är en bostad som stadigvarande används av någon annan än den misstänkte eller *en sådan* person som anges i 7 § första stycket eller 9 § första stycket, får tillstånd beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att informationssystemet finns där.

Vid hemlig dataavläsning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att det avläsningsbara informationssystemet finns tillgängligt. Om platsen är en bostad som stadigvarande används av någon annan än den misstänkte eller *den* person som *en åtgärd enligt* 7 § eller 9 § första stycket *riktas mot*, får tillstånd beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att informationssystemet finns där.

14 §²

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen.

Om ansökan avser *den skäligen misstänkte enligt 4 a § fjärde stycket eller 6 § fjärde stycket*, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4.

Om *en* ansökan som gäller *kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats*, ska åklagaren i samband med ansö-

² Senaste lydelse 2023:540.

kan föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4.

18 §³

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 eller brotten, *vid åtgärd som gäller rumsavlyssningsuppgifter.*

Om tillståndet avser en plats enligt 4 a § tredje stycket, 6 § tredje 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.

Om tillståndet avser den skäligen misstänkte enligt 4 a § fjärde stycket eller 6 § fjärde stycket, 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.

5. vem som är skäligen misstänkt för brottet eller brotten vid en åtgärd enligt 6 §, eller vem en åtgärd enligt 7 § riktas mot.

Om ett tillstånd som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en plats ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 12 §, ska det också anges i beslutet.

31 §

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 10 § ska 6 och 8 §§ lagen (2012:278) om inhämtning av

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 10 § ska 6 och 8 §§ lagen (2012:278) om inhämtning av

³ Senaste lydelse 2023:540.

uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet tillämpas. Det som anges där om inhämtning av uppgifter ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet *i lydelsen före den 1 januari 2025* tillämpas. Det som anges där om inhämtning av uppgifter ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

Uppgifter som har kommit fram vid hemlig dataavläsning enligt 10 § får användas i en förundersökning endast efter tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 4 eller 5 § som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter. Utan ett sådant tillstånd får dock inhämtade uppgifter ligga till grund för beslut om att inleda en förundersökning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

dels att 5 kap. 3, 4, 8, 10 och 22 §§ och rubrikerna närmast före 5 kap. 3 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 4 a § och en ny rubrik före nya 4 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

Husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

3 §

Utlänningen får utsättas för husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

Utlänningen får utsättas för husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

1. 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,

2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller

3. 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.

I sådana fall är det också tillåtet att ta fingeravtryck av och att fotografera utlänningen.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

4 §

Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en *åtgärd* enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den.

Om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket, får innehållet i den elektroniska kommunikationsutrustningen kopieras.

Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet

Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en *husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning* enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den.

Kopiering

4 a §

Om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket får innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av 4 § eller handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans kopieras.

8 §

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att en utlänning ska åläggas anmälningsskyldighet enligt 2 § eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket även ansöka om godkännande att

1. enligt 10 § besluta om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck, eller

2. enligt 11 § ansöka om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll.

Ett godkännande enligt andra stycket 1 och 2 får ges om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda.

Beslut om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

1. enligt 10 § besluta om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck, eller

Beslut om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

10 §

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § andra stycket 1, 9 § första stycket 1 eller 16 § tredje stycket besluta om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda.

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § andra stycket 1, 9 § första stycket 1 eller 16 § tredje stycket besluta om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda.

22 §

Om en handling påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning

Om en handling påträffas vid husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åkla-

av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts *vid ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning*, ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet.

Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts *enligt 4 a §* ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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 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).

Den 7 juli 2022 beslutades ytterligare tilläggsdirektiv som gav utredaren 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 dataavläs-

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

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven, förutom den del som avser frågan om utökade möjligheter till preventiv husrannsakan, redovisades den 24 oktober 2022 i delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, (SOU 2022:52). De författningsförslag som lämnades i betänkandet har varit föremål för sedvanligt remissförfarande och Lagrådets yttrande och regeringen lämnade den 1 juni 2023 propositionen (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126) till riksdagen. De föreslagna ändringarna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning trädde i kraft den 1 oktober 2023.

Deluppdraget i de ursprungliga direktiven om utökade möjligheter till preventiv husrannsakan skulle, tillsammans med de delar av uppdraget som omfattas av tilläggsdirektiven från den 28 april 2022 och den 7 juli 2022, redovisas senast den 31 maj 2023. Genom ytterligare tilläggsdirektiv, som beslutades den 26 januari 2023, har utredaren fått i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen. Utredningstiden förlängdes samtidigt till den 13 oktober 2023 (dir. 2023:9).

Kommittédirektiven finns bifogade till betänkandet i bilaga 1–5.

2.2 Utredningens arbete

Vi har efter överlämnandet av delbetänkandet i oktober 2022 haft sammanlagt fem protokollförda sammanträden inom ramen för denna del av uppdraget. 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 2021 års datalagringsutredning (Ju 2021:09) och Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning (Ju 2022:07) som har utrett respektive utreder frågor om data-lagring för brottsbekämpande syften samt hemlig dataavläsning som vårt arbete har anknytning till.

3 Rättsliga utgångspunkter

3.1 Inledning

I delbetänkandet (*Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, SOU 2022:52) har vi i kapitel 3 redovisat de bestämmelser som utgör rättsliga utgångspunkter för vårt uppdrag och som ska beaktas när tvångsmedelslagstiftning övervägs. Det är fråga om den reglering som finns till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och FN:s rättighetskonventioner, till exempel barnkonventionen (se SOU 2022:52, avsnitt 3.2). Andra rättsliga utgångspunkter är data-skyddslagstiftningen och sekretesslagstiftningen (se SOU 2022:52, avsnitt 3.3 och 3.4).

I detta kapitel kompletterar vi den redovisning av regelverket som finns i delbetänkandet och som rör skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Kompletteringen tar sikte på det uppdrag som vi har i denna andra del, bland annat att ta ställning till om tillämpningsområdet för inhämtningsslagen bör utvidgas och om ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska få användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förhindra allvarlig brottslighet, till exempel husrannsakan och hemlig rumsavlyssning.

I kapitel 4 finns en redogörelse för den lagstiftning som reglerar de aktuella tvångsmedlen och verkställighetsåtgärderna; hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, genomsökning på distans, biometrisk autentisering, kopiering och inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation.

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 (se SOU 2022:52, avsnitt 3.2.1). Här kan kort nämnas att varje medborgare enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Uttrycket "kroppsligt ingrepp" avser våld mot människokroppen och läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning, tvångsmässigt tagande av fingeravtryck och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. Kroppsvisitation avser undersökning av någons kläder, handväska m.m. Husrannsakan är ett intrång som sker i undersökningssyfte i någon form av utrymme. Med "liknande intrång" avses intrång som sker i annat syfte, till exempel ett ingripande från polisen för att avstyra lägenhetsbråk eller en exekutiv åtgärd beträffande föremål som antas finnas i viss bostad (*Proposition om ändring i regeringsformen*, prop. 1975/76:209, s. 147, Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna RF, SO, RO*, kommentaren till 2 kap. 6 § RF, publicerad 2019-07-03, version 3A, JUNO och Henrik Jermsten, kommentaren till 2 kap. 6 § RF, Karnov, 2022-11-03). Bestämmelsen omfattar även skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av bestämmelsens andra stycke framgår att skyddet även omfattar annat betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag, men 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. Vidare får en begränsning inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.2.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk lag (se SOU 2022:52, avsnitt 3.2.2). De fri- och rättigheter som främst aktualiseras vid användning av hemliga tvångsmedel är rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8.1), men även rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till yttrandefrihet (artikel 10), rätten till effektiva rättsmedel (artikel 13) och förbudet mot diskriminering (artikel 14). Skyddet för privatlivet är inte absolut utan får inskränkas under förutsättning att det sker med stöd av lag och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa legitima intressen, däribland nationell eller allmän säkerhet, förebyggande av oordning eller brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

I delbetänkandet finns en redogörelse för den praxis från Europadomstolen som rör hemliga tvångsmedel och förhållandet till rätten till privatliv som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen, och den minimistandard som domstolen ställt upp angående de krav som bör ställas på nationell lagstiftning om hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk. Minimistandarden innebär i korthet att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel ska vara förutsebar och tydlig, såvitt gäller kvalifikationskraven för åtgärderna och vilken personkrets som kan bli föremål för dessa, och innehålla tidsbegränsningar för åtgärderna samt förfaranderegler för hantering och radering av inhämtad information.

Europadomstolens praxis angående kroppsvisitation, husrannsakan m.m.

Eftersom vi i denna del av uppdraget ska ta ställning till om ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder, till exempel husrannsakan, genomsökning på distans, biometrisk autentisering och kopiering, ska få användas för att förhindra allvarlig brottslighet, finns det skäl att kort nämna den praxis från Europadomstolen som rör sådana åtgärder.

Husrannsakan i en persons bostad utgör ett ingrepp i hans eller hennes rätt till respekt för hemmet och privatlivet. Europadomstolen har betonat att en husrannsakan utgör en allvarlig inskränkning av

rättigheterna enligt artikel 8 och att en sådan åtgärd därför måste bygga på klara och detaljerade regler som skyddar mot missbruk och godtycke (se till exempel dom av den 15 februari 2011 i målet *Harju mot Finland*, punkten 42). En nationell lag som ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning behöver inte vara oförenlig med kravet på förutsebarhet, men det krävs att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp (Hans Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, version 6, JUNO, s. 443).

I en dom av den 16 oktober 2007 i målet *Wieser och Bicos Beteiligung GmbH (Bicos) mot Österrike*, prövade domstolen en husrannsakan samt genomsökning av datorer och beslag av digital data på en advokatbyrå i Österrike. Åtgärderna, som i och för sig var förenliga med den nationella lagstiftningen, vidtogs inom ramen för en brottsutredning om olovlig handel med läkemedel vilket enligt Europadomstolen var ett legitimt mål för åtgärden, det vill säga brottsbekämpning (punkten 55). Domstolen konstaterade att beslutet om husrannsakan, som fattats av domstol, var tillräckligt begränsat eftersom det endast tillät genomsökning av handlingar som innehöll namnet på någon av de brottsmisstänkta eller något av vissa angivna företag (punkten 59). Däremot hade den nationella lagen inte följts när det gällde den digitala data som hade kopierats och beslagtagits. En representant för advokatväsendet hade endast delvis kunnat följa genomsökningen av datorerna och en rapport om hur genomsökningen gått till och vilka filer som hade kopierats och beslagtagits hade inte upprättats förrän senare. Wieser, som var advokat och ägare till Bicos, hade inte heller fått den information som han var berättigad till (punkten 63). Eftersom regler som syftade till att eliminera risken för godtycke och skydd för advokatsekretessen inte hade respekterats, ansåg domstolen att åtgärderna inte hade stått i proportion till åtgärdernas, i och för sig legitima, ändamål. Såväl Wiesers som hans bolags rätt enligt artikel 8 till skydd för privatliv och korrespondens hade därför kränkts (punkterna 66–68).

Av stor vikt vid bedömningen av om en husrannsakan har varit en nödvändig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett i artikel 8.2 angivet legitimt syfte har ansetts vara att beslut om husrannsakan har avgränsats. I de fall där det inte preciserats tillräckligt vilka föremål som ska undersökas vid en husrannsakan och de verk-

ställande myndigheterna därmed har fått vidsträckta befogenheter, har Europadomstolen ofta ansett att ingreppet har varit oproportionerligt och inte förenligt med artikel 8.2 (se till exempel dom av den 25 februari 1993 i målet *Funke mot Frankrike*, punkterna 55–59). Domstolen har dock i ett par avgöranden (se till exempel dom av den 20 oktober 2015 i målet *Sher m.fl. mot Förenade Kungariket*, punkterna 172–176), bedömt att husrannsakan med anledning av skäligen misstanke om terroristbrott har varit konventionsenlig, trots att beslutet om husrannsakan varit brett utformat. Domstolen uttalade att kampen mot terrorism och den skyndsamt som krävs i en sådan situation kan rättfärdiga beslut med en bredare utformning än vad som normalt hade tillåtits.

Vikten av avgränsning av vilken information som får eftersökas vid en husrannsakan utförd i elektroniska enheter betonades även av Europadomstolen i det nyligen avgjorda målet *Sergey Sorokin mot Ryssland* (dom av den 30 augusti 2022). Målet gällde frågan om en genomsökning av en journalists dator och beslag av data kunde anses vara förenligt med rätten till yttrandefrihet (artikel 10). Åtgärden gjordes inom ramen för en brottsutredning där en högt uppsatt statstjänsteman, som hade intervjuats av journalisten, var misstänkt för att ha röjt statshemligheter. Vid husrannsakan beslagtogs journalistens dator och hårddiskar. Domstolen uttalade att det inte fanns tillräckliga garantier för källskyddet då det inte förekommit någon sällning av den information som hade beslagtagits. Det innebar att myndigheten även fick tillgång till information som omfattades av källskydd och annan information som saknade betydelse för brottsutredningen. Åtgärden var därför inte nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att uppnå det berättigade syftet och stred därmed mot artikel 10 (punkterna 63 och 64).

Europadomstolen har även betonat vikten av domstolsprövning. En husrannsakan behöver för att vara konventionsenlig inte nödvändigtvis grundas på ett domstolsbeslut, men avsaknaden av ett sådant beslut bör enligt Europadomstolen kompenseras genom en möjlighet att i efterhand få lagligheten rättsligt prövad (se målet *Harju mot Finland*, punkterna 44 och 45).

I dom av den 14 mars 2013 i målet *Bernh Larsen Holding As m.fl. mot Norge* uttalade Europadomstolen att det vid kopiering och genomsökning av elektronisk information inte krävs förhandskontroll, under förutsättning att det i övrigt finns tillräckliga rättssäkerhets-

garantier (punkten 172). I målet bedömde Europadomstolen att det var tillåtet att inom en skatterevision ta kopia på information i en server som också innehöll information hänförlig till andra bolag än det som revisionen omfattade, eftersom informationen i servern inte gick att avdela på ett ändamålsenligt sätt. Europadomstolen konstaterade att effektivitetsskäl talade för att myndigheternas rörelseutrymme att söka igenom information bör vara stort och att undersökningen var nödvändig för att uppnå ett legitimt ändamål och omgärdades av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier, till exempel rätt att överklaga, att myndigheterna inte fick granska materialet i avvaktn på att överklagan prövats samt reglering gällande närvaro, insyn, dokumentation, bevarande och förstöring (punkterna 165 och 166). Domstolen erinrade avslutningsvis om att det dessutom var fråga om ett mindre allvarligt intrång än det som vanligtvis förekommer vid husrannsakan och beslag i brottmål (punkten 173). Förfarandet ansågs sammantaget vara förenligt med artikel 8 (punkterna 174 och 175).

Slutligen kan nämnas att Europadomstolen har prövat om reglering som innebär att kroppsvisitation tillåts i förebyggande syfte, dvs. utan skälig misstanke om brott, är förenlig med artikel 8, se målen *Gillan och Quinton mot Förenade kungariket*, dom av den 12 januari 2010 samt *Beghal mot Förenade kungariket*, dom av den 28 februari 2019. Domstolen uttalade att den omständigheten att skälig misstanke för brottslighet inte krävs enligt de nationella bestämmelserna inte i sig gör åtgärden oförenlig med artikel 8. I stället måste en helhetsbedömning göras, där stor vikt läggs vid rättssäkerhetsgarantier. I de nämnda fallen bedömde domstolen att de nationella bestämmelserna inte hade tillräckliga avgränsningar och rättssäkerhetsgarantier. I målet *Gillan och Quinton* uttalade domstolen att syftet med regleringen var för vidsträckt vilket innebar att det fanns risk för att den enskilde polismannen gjorde godtyckliga bedömningar om när kroppsvisitation skulle utföras och att kraven på den förväntade betydelsen av undersökningen var för låga. Även rättssäkerhetsgarantierna kring beslutsförfarandet ifrågasattes. Vidare fanns det enligt domstolen en risk för att åtgärden utövades på ett diskriminerande sätt mot personer med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Domstolen menade därför att bestämmelserna varken var tillräckligt avgränsade eller omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och stred mot artikel 8 (punkterna 80–87). Målet *Beghal* avsåg åtgärder som endast fick vidtas i hamnar och vid gränskontroller. Regleringen

innebar bland annat att en person kunde hållas kvar för undersökning och förhör i upp till nio timmar, utan krav på skäligen misstanke och utan tillgång till advokat, samt utan reella möjligheter till rättslig prövning av åtgärden. Domstolen uttalade att förutsättningarna för åtgärden varken var tillräckligt avgränsade eller omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier, vilket innebar en kränkning av artikel 8 (punkten 109).

3.2.3 EU:s rättighetsstadga

Bestämmelser om skydd för privat- och familjeliv samt den personliga integriteten finns även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). I ingressen till rättighetsstadgan anges att stadgan bekräftar de rättigheter som har sin grund i bland annat Europakonventionen. Av artikel 52.3 i rättighetsstadgan 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 EU-rätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. EU-rätten kan alltså i vissa fall innebära ett starkare rättighetsskydd.

I delbetänkandet (SOU 2022:52, avsnitt 3.2.4) beskrivs de artiklar i rättighetsstadgan som är relevanta i förhållande till vårt uppdrag, när stadgan är tillämplig, och den praxis från EU-domstolen som rör datalagring av och tillgång till elektronisk kommunikation för brottsbekämpande ändamål i förhållande till de grundläggande rättigheterna om respekten för privatlivet och skyddet av personuppgifter enligt artikel 7 och 8 i stadgan, 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).

Trafik- och lokaliseringssuppgifter

Eftersom vi i denna del av uppdraget ska ta ställning till om inhämtningslagens tillämpningsområde ska utvidgas finns det skäl att undersöka EU-domstolens praxis vad gäller tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter.

EU-domstolen betraktar såväl lagring som tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter som ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Enligt domstolen kan sådana uppgifter avslöja information om ett stort antal aspekter av de berörda personernas privatliv, inbegripet känslig information såsom sexuell läggning, politisk åskådning, religiös, filosofisk eller annan övertygelse, samhällsåskådning samt hälsotillstånd. Uppgifterna kan sammantagna göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats, såsom deras vanor i vardagslivet, deras stadigvarande och tillfälliga uppehållsorter, deras dagliga förflyttningar och förflyttningar i övrigt, de aktiviteter de utövar, deras sociala relationer och de umgängeskretsar de rör sig i. EU-domstolen framhåller att tillgång till uppgifterna gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationen som sådan och att den omständigheten att lagringen av uppgifterna och den senare användningen av dessa sker i hemlighet kan ge de berörda personerna en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning (se t.ex. *Tele2-domen*, punkterna 99 och 100, *La Quadrature du Net m.fl.-domen*, punkten 117 och *Prokuratuur-domen*, punkten 36 och *Commissioner of An Garda Síochána*, punkten 45).

EU-domstolen har därutöver understrukit att insamling i realtid av uppgifter som gör det möjligt att lokalisera en terminalutrustning är synnerligen allvarligt, eftersom dessa uppgifter gör det möjligt för behöriga nationella myndigheter att exakt och varaktigt bevaka mobiltelefonanvändarnas förflyttningar. Åtkomst till realtidssuppgifter anses därmed vara mer ingripande eftersom åtgärden möjliggör en nästintill fullständig övervakning av mobiltelefonanvändarna. Ingreppet anses dessutom vara än mer långtgående när insamlingen i realtid även omfattar berörda personers trafikuppgifter (*La Quadrature du Net m.fl.-domen*, punkten 187).

Frågan om vem som ska pröva om tillgång ska ges till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter har prövats av EU-domstolen vid ett flertal tillfällen, bland annat i *Prokuratuur-domen*. En redogörelse för domstolens uttalanden på detta område finns i kapitel 7 där frågan om beslutsordningen i inhämtningslagens övervägs.

EU-domstolens praxis angående husrannsakan m.m.

I denna del av uppdraget ska vi även ta ställning till om ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska få användas för att förhindra allvarlig brottslighet. Av intresse för dessa frågor är ett pågående mål i EU-domstolen (*C. G. mot Bezirkshauptmannschaft Landeck*, mål C-548/21) som grundar sig på en begäran om förhandsavgörande från österrikisk domstol i anledning av ett mål som rör husrannsakan i en beslagtagn mobiltelefon inom ramen för en förundersökning om (ringa) narkotikabrott. Den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor till EU-domstolen är om offentliga myndigheters tillgång till lagrade uppgifter i en mobiltelefon utgör ett så allvarligt intrång i de grundläggande rättigheter som föreskrivs i rättighetsstadgan att sådan tillgång bör begränsas till bekämpning av grov brottslighet, samt om en sådan åtgärd – med anledning av EU-domstolens uttalanden i bland annat *Prokuratuur-domen* – kräver förhandskontroll av en domstol eller en oberoende administrativ myndighet och att den berörda personen underrättas om genomsökningen.

Den svenska regeringen har yttrat sig i målet (SBEUD2021/571, 2 mars 2022) och anför att unionsrätten inte utgör hinder för en nationell reglering som möjliggör offentliga myndigheters behandling av personuppgifter vid genomsökning av beslagtagn utrustning för brottsbekämpande verksamhet i allmänhet, utan att den berörda personen underrättas och utan föregående kontroll av domstol eller annan oberoende myndighet.

3.2.4 FN:s konventioner om mänskliga rättigheter

Sverige har ratificerat FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, även benämnd som ICCPR. Som beskrivs i vårt delbetänkande innehåller konventionen motsvarande rättigheter som

Europakonventionen vad gäller rätten till privatliv, hem och korrespondens samt förbud mot diskriminering (SOU 2022:52, avsnitt 3.2.3).

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt konventionen ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet med hjälp av lagstiftning, administration, och sociala skyddssystem. De rättigheter barn har enligt konventionen är en del av de mänskliga rättigheter som fastställts i olika internationella överenskommelser, se redogörelsen för de relevanta rättigheterna i barnkonventionen i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, avsnitt 3.2.5). Särskilt viktig att beakta när det gäller barn som riskerar att utsättas för tvångsmedel är artikel 16, som fastställer att barn inte får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Som angetts i delbetänkandet har Barnkonventionsutredningen bedömt att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel är förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (*Barnkonventionen och svensk rätt*, SOU 2020:63 s. 681 f.).

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig i ett ärende som gällde tillämpningen av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke (tio år) för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen enligt polislagen (2022-10-24, dnr 7201–2020). JO konstaterade att det finns särskild anledning att vara restriktiv när det gäller användningen av tvångsmedel mot barn under 15 år. Eftersom särregleringen om användning av tvångsmedel mot någon som är under 15 år och misstänks ha begått brott (se 36 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare), inte är tillämplig vid kroppsvisitation med stöd av polislagen, får polisen som utgångspunkt kroppsvisitera barn under 15 år i den utsträckning som det behövs för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål. JO framhöll emellertid att en försvarlighetsbedömning alltid ska göras i enlighet med de allmänna principer som gäller för polisingripanden (se 8 § första stycket polislagen). Vidare underströk JO att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och ett barns rätt till sin integritet måste ges särskild vikt vid avvägningen mot det behov som finns av att genomföra en kroppsvisitation. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. När en polis överväger att kroppsvisitera en mycket ung person måste bedömningen av om åtgärden verkligen är nödvändig göras med sär-

skild omsorg. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska väljas i första hand. Om kroppsvisitation ändå bedöms nödvändig måste den alltid genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

4 Dagens reglering

4.1 Inledning

I delbetänkandet (*Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, SOU 2022:52) har vi i kapitel 4 redogjort för tidigare gällande reglering av preventiv tvångsmedelsanvändning och gränsdragningen mot den tvångsmedelsanvändning som sker under förundersökning. Framställningen i delbetänkandet var i huvudsak begränsad till frågor som rörde preventivlagens tillämpningsområde och en utökning av detta. Den utvidgning av preventivlagens tillämpningsområde som vi föreslog i delbetänkandet trädde i kraft den 1 oktober 2023. I förarbetena till denna reglering finns ytterligare en beskrivning av regleringen om hemliga tvångsmedel (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 62 ff.).

I kapitel 5 i delbetänkandet har vi redogjort för nya och pågående lagstiftningsprojekt på området. Flera av dessa utredningsförslag har resulterat i lagstiftning, som nu har trätt i kraft. Detta innebär bland annat att det numera finns utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i förundersökningar, även utan att någon person är skäligt misstänkt för brott och att de polisiära befogenheterna i gränsnära områden har utökats. Vi återkommer till den nya lagstiftningen i våra överväganden framöver.

Den andra delen av vårt uppdrag innefattar flera frågor som i olika utsträckning berör samma grundläggande frågeställningar som tidigare har behandlats, det vill säga användning av tvångsmedel utanför en förundersökning. Tidigare beskrivningar av allmänna principer och grunderna för användning av tvångsmedel, samt gränsen mellan tvångsmedelsanvändning i respektive utanför en förundersökning, är av intresse även för de överväganden som utredningen har att göra i nu aktuell del.

Detta kapitel är avsett att komplettera framställningen i förarbetena till den nu gällande regleringen av preventiv tvångsmedelsanvändning. Kapitlet har avgränsats med utgångspunkt i de frågeställningar som aktualiseras med anledning av uppdragets återstående delar.

4.2 Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter

Vad är hemlig rumsavlyssning?

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillgång till (27 kap. 20 d § RB första stycket). Utformningen innebär ett undantag från straffansvaret för olovlig avlyssning (4 kap. 9 a § BrB) och täcker därmed motsvarande område.

Med tal i enrum avses till exempel diktamen eller bön. En annan situation då tal i enrum kan förekomma är när någon talar i telefon. När det gäller sammanträden och sammankomster tar bestämmelsen sikte på avlyssning som äger rum utan deltagarnas vetskap och det får avgöras från fall till fall om allmänheten kan anses ha tillträde till sammanträdet eller sammankomsten. Det är i vart fall klart att allmänna sammankomster i den mening som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) inte omfattas. Det generella kravet på att upptagningen eller avlyssningen sker i hemlighet innebär att alla deltagare ska vara ovetande om att åtgärden pågår. Att någon deltagare i samtalet, till exempel en polis som arbetar under täckmantel, spelar in samtalet med en dold mikrofon omfattas därmed inte av regleringen. Även avlyssning som sker utan tekniska hjälpmedel faller utanför tillämpningsområdet. Det finns inte heller någon annan lagreglering av sådana åtgärder (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2022, version 5, JUNO, s. 643).

Hemlig dataavläsning kan användas som en metod för att verkställa hemlig rumsavlyssning. Vid hemlig dataavläsning installeras inte någon särskild utrustning utan i stället aktiveras inspelningsfunktionen i det informationssystem, till exempel en telefon, som tillståndet avser. Tillämpningsområdet, synen på integritetsintrånget och rättssäkerhetsgarantierna när det gäller hemlig dataavläsning som

avser rumsavlyssningsuppgifter har i allt väsentligt utformats med hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken som förebild. Regleringen finns i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning som i vissa delar hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser (se till exempel 6 §). Framställningen nedan utgår från rättegångsbalkens bestämmelser. Om inte annat särskilt anges gäller motsvarande regler även för sådan hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter.

Hemlig rumsavlyssning förutsätter ofta att ett hjälpmedel kan placeras dolt på den plats där avlyssningen ska äga rum, i exempelvis en bostad, ett hotellrum eller en bil. Det finns därför en särskild möjlighet att förena ett beslut om hemlig rumsavlyssning med ett tillstånd för myndigheterna att i hemlighet bereda sig tillgång till platsen för avlyssningen eller därtill direkt angränsande utrymmen i syfte att installera ett sådant hjälpmedel. Motsvarande möjligheter finns även när det gäller hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning (27 kap. 25 a § RB och 12 § lagen om hemlig dataavläsning). Rätten ska ta ställning till polisens behov av tillträde i det enskilda fallet och generella beslut om att det exempelvis ”får ske nödvändigt intrång” får inte förekomma (*Hemlig rumsavlyssning*, prop. 2005/06:178, s. 78). Det saknar i princip betydelse vem som äger eller disponerar den plats som ska avlyssnas (Gunnel Lindberg, s. 660).

Tillämpningsområdet

Hemlig rumsavlyssning får endast användas för att utreda brott. Varken preventivlagen eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU) möjliggör hemlig rumsavlyssning i under rättelseverksamhet. Det har i tidigare lagstiftningsarbeten anförts att hemlig rumsavlyssning är ett tvångsmedel vars karaktär ger större utrymme för integritetsinskränkningar än de övriga tvångsmedlen och att det på det preventiva stadiet mer sällan torde finnas ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning. Behovet och den förväntade nyttan av hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte har därför inte ansetts väga upp det förväntade integritetsintrånget (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 100 f.). Vi återkommer till dessa tidigare överväganden i avsnitt 10.2.

Tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning är förhållandevis begränsat. Den 1 oktober 2023 utökades emellertid tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning i förundersökningar. I den tidigare gällande regleringen fanns en straffvärdeventil för brott som kunde antas ha ett straffvärde överstigande fyra års fängelse, som endast fick användas för vissa särskilt uppräknade brott. Begränsningen till vissa särskilt uppräknade brott har tagits bort och hemlig rumsavlyssning får därmed användas för att utreda alla brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse. En straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet har också lagts till i bestämmelsen (se vidare *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 216 f.). Den nu gällande regleringen i 27 kap. 20 d § andra stycket RB innebär att hemlig rumsavlyssning får användas i en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år (till exempel mord, dråp, människorov, terroristbrott, grovt rån och synnerligen grova smugglingsbrott),
2. spioneri, utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri,
3. företagsspioneri för främmande makt om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
4. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,
5. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller
6. flera brott, om
 - a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,
 - b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,
 - c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
 - d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

När det gäller de osjälvständiga brottsformerna framhålls det särskilt i förarbetena att det är angeläget – av såväl utredningstekniska skäl som för att förhindra att allvarliga brott fullbordas – att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa på ett tidigt stadium. Vid tillämpningen av straffvärdeventilen är det dock försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrottets straffvärde som ska bedömas vilket medför att tillämpningsområdet begränsas i förhållande till vad som gäller för fullbordade brott (prop. 2005/06:178, s. 55). Såvitt gäller förberedelse och stämpling ska det hållas i åtanke att regleringen i 23 kap. 2 § tredje stycket medför att högre straff än fängelse två år får dömas ut endast om fängelse sex år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Tillämpningsområdet är därmed begränsat när det gäller dessa brottsformer.

Hemlig rumsavlyssning får endast användas när någon är skäligen misstänkt för brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 e § första stycket RB). Något särskilt ändamål med hemlig rumsavlyssning anges inte i rättegångsbalkens reglering men eftersom hemlig rumsavlyssning endast får ske under förundersökning och förutsätter att det finns en skäligen misstanke om brott får ändamålet anses vara att åtgärden ska bidra till att utreda brottet och säkra bevisning som kan användas i en rättegång (Gunnel Lindberg, s. 644).

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om tillståndet avser någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes krävs att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § andra stycket RB). Hemlig rumsavlyssning kan avse både slutna utrymmen som bostäder eller lokaler och platser utomhus som allmänheten har tillträde till, till exempel en hotellobby eller ett allmänt kommunikationsmedel. Kraven på koppling mellan den misstänkte och platsen är strängare än vid hemlig kameraövervakning, där det är tillräckligt att en sådan koppling *kan antas* (jfr 27 kap. 20 b § andra stycket RB). Det krävs avseende hemlig rumsavlyssning att någon faktisk omständighet med viss styrka talar för att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen. Avlyssning får även ske i bostäder, trots att det anses särskilt integritetskänsligt. Integritetsintrånget som avlyssning av en bostad innebär kan balanseras genom användandet av särskilda villkor, till exempel att bostaden bara får avlyssnas under

den tid som den misstänkte befinner sig där (prop. 2005/06:178, s. 101 samt Gunnel Lindberg, s. 647 f.).

Sedan den 1 oktober 2023 är det även möjligt att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det (27 kap. 20 e § tredje stycket RB). En motsvarande möjlighet har införts beträffande beslut om hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter (27 kap. 20 b § tredje stycket RB samt 4 a § fjärde stycket och 6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Denna reglering beskrivs i kapitel 14.

Vissa platser är fredade från både hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning. Dessa åtgärder får inte avse eller riktas mot till exempel massmediaredaktioner, advokatkontor, sjukvårdslokaler eller lokaler för bikt eller sjukavård. Förbudet omfattar endast lokaler där det stadigvarande bedrivs en sådan verksamhet som omfattas av regleringen (27 kap. 22 a § RB och 6 a § lagen om hemlig dataavläsning). Regleringen, som sedan tidigare har gällt för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, har nyligen utökats till att omfatta även hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter. Utökningen har tillkommit på initiativ av Lagrådet (prop. 2022/23:126, s. 161).

Det finns dessutom ett förbud mot att avlyssna vissa samtal, oavsett var dessa äger rum. Detta förbud omfattar samtal eller annat tal där den som yttrar sig inte får höras som vittne om innehållet i samtalet på grund av frågeförbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB (27 kap. 22 § andra stycket RB och 27 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). I 11 § lagen om hemlig dataavläsning finns det därutöver ett särskilt förbud mot hemlig dataavläsning avseende avläsningsbara informationssystem som stadigvarande används eller är särskilt avsett att användas i vissa verksamheter av motsvarande karaktär. Även denna reglering innebär ett särskilt skydd för till exempel massmedieredaktioner och verksamheter som bedrivs av advokater, läkare, präster eller motsvarande.

Synen på integritetsintrånget

Hemlig rumsavlyssning, i vart fall när åtgärden pågår någon tid, har typiskt sett ansetts medföra ett större integritetsintrång än andra hemliga tvångsmedel. Som skäl för detta har anförts, vid jämförelser med hemlig avlyssning, att myndigheterna genom åtgärden kan lyssna på allt som sägs – och även annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Mängden överskottsinformation kan bli omfattande. Vidare har tidigare framhållits att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än med vad de säger till varandra på tu man hand och att de allra flesta människor utgår från att ingen annan kan lyssna på det som sägs. Till detta har lagts den kränkning som i vissa fall är nödvändig för att myndigheterna ska bereda sig tillgång till det avlyssnade utrymmet, till exempel en bostad, för att placera ut nödvändiga tekniska hjälpmedel.

Regeringen har emellertid framhållit att vilket hemligt tvångsmedel som innebär störst integritetsintrång måste bedömas från fall till fall. Som exempel angavs att hemlig rumsavlyssning av ett möte på en restaurang från integritetssynpunkt kan vara en avsevärt lindrigare åtgärd än en avlyssning av en bostadstelefon som pågår under flera månader (prop. 2005/06:178, s. 43 f.). 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 ofta innehåller tillståndet särskilda villkor till skydd för integriteten (*Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61, s. 178 f.).

Proportionalitetsprincipen tillämpas både vid tillståndsprövningen och under verkställigheten. Eftersom hemlig rumsavlyssning endast får användas vid mycket allvarliga brott har brottets allvar mindre betydelse vid proportionalitetsprövningen. Att det är fråga om ett allvarligt brott är nämligen en förutsättning för att hemlig rums-

avlyssning alls ska övervägas. I stället bör andra faktorer, exempelvis möjligheten att genom åtgärden få fram betydelsefull bevisning om brottet, vara av betydelse. Med hänsyn till integritetsintrånget torde det krävas mycket starka skäl för någon längre tids avlyssning av en bostad, särskilt om bostaden inte är den misstänktes. I proportionalitetsbedömningen bör det också beaktas om den misstänkte samtidigt är föremål för annan tvångsmedelsanvändning och under vilken tid de används. En mer långvarig och heltäckande övervakning utgör ett större ingrepp för den enskilde. Även i vilken mån tvångsmedlet drabbar andra än den misstänkte har betydelse för bedömningen (Gunnel Lindberg, s. 653 f.).

Rättssäkerhetsgarantier

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av rätten på ansökan av åklagaren (27 kap. 21 § första stycket RB). Sedan den 1 oktober 2023 får åklagare fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter (27 kap. 21 a § RB och 17 § lagen om hemlig dataavläsning). En möjlighet att fatta interimistiska beslut har tidigare funnits avseende övriga hemliga tvångsmedel.

Tillståndsprovningen gällande hemlig rumsavlyssning omfattas av samma rättssäkerhetsgarantier som andra ingripande hemliga tvångsmedel, till exempel hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Provningsen sker vid sammanträde, offentliga ombud medverkar och det finns en särskild ordning för tillsyn och kontroll. Systemet har beskrivits beträffande andra hemliga tvångsmedel i vårt delbetänkande (SOU 2022:52 kapitel 4 och 10). Den befintliga regleringen har ansetts utgöra ett robust och väl fungerande system med rättssäkerhetsgarantier som tillgodoser behoven av både kontroll och integritetsskydd (prop. 2022/23:126, s. 81).

Omfattningen av användningen

Hemlig rumsavlyssning är en resurskrävande åtgärd som används i förhållandevis begränsad utsträckning. Som framgått kan ett samtal eller annat tal som omfattas av regleringen av hemlig rumsavlyssning i rättegångsbalken avlyssnas både med stöd av rättegångsbalkens

reglering och lagen om hemlig dataavläsning. Endast Säkerhetspolisen och Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA) verkställer beslut om rumsavlyssning. Det är NOA som ansvarar för all verksamhet som avser installation och upptagning vid hemlig rumsavlyssning utanför Säkerhetspolisens verksamhet. Innan en fråga om hemlig rumsavlyssning väcks i domstol ska frågan om det finns tillgängliga resurser för att genomföra verkställigheten ha avgjorts inom de verkställande myndigheterna. Vi återkommer till frågan om vilka resurser som krävs för en utökad användning av hemlig rumsavlyssning i kapitel 17.

Hemlig rumsavlyssning, utanför Säkerhetspolisens verksamhet, riktades mot 79 personer under år 2021, en minskning från 80 personer året dessförinnan. Användningen avsåg nästan uteslutande narkotikabrott eller narkotikasmuggling respektive våldsbrott (46 respektive 48 procent). Den genomsnittliga avlyssningstiden uppgick till 45 dagar, även det en minskning från 54 dagar året dessförinnan (*Redovisningen av användning av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30, s. 26 f.).

Under år 2021 meddelades, utanför Säkerhetspolisens verksamhet, 35 tillstånd till hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsavgifter. Av dessa avsåg 25 tillstånd narkotikabrott, 8 våldsbrott, 1 sexualbrott och 1 tillstånd annan brottslighet (skr. 2022/23:30, s. 29 f.). Eftersom lagstiftningen trädde i kraft den april 2020 är underlaget för att jämföra med föregående års siffror begränsat.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde särredovisas inte hur många beslut som fattats om respektive tvångsmedel, eller hur många beslut om hemlig dataavläsning som avser exempelvis rumsavlyssningsavgifter (skr. 2022/23:30, s. 38).

4.3 Husrannsakan och undersökning på annat ställe

4.3.1 Vad är husrannsakan och undersökning på annat ställe?

Med husrannsakan avses varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (*Proposition om ändring i regeringsformen*, prop. 1975/76:209, s. 147). Reglerna om husrannsakan har tillkommit för att ge myndigheterna tillgång till utrymmen som de annars inte hade fått genom-

söka (Gunnel Lindberg, s. 670). Den grundläggande regleringen av s.k. reell husrannsakan, en undersökning i syfte att söka efter föremål, finns i rättegångsbalken. Om inte annat är föreskrivet gäller rättegångsbalkens regler om reell husrannsakan även för sådan husrannsakan som regleras i annan författning (28 kap. 15 § RB). I såväl rättegångsbalken som i annan reglering finns även bestämmelser om husrannsakan i syfte att eftersöka personer, s.k. personell husrannsakan. Den regleringen berör inte vårt uppdrag och berörs inte närmare.

Föremålet för åtgärden utgörs enligt rättegångsbalken av ett hus, rum eller slutet förvaringsställe. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra slags byggnader. Utrymmen som husvagnar och ytterst även ett tält eller liknande som används för boende anses jämförliga med begreppet rum och omfattas därmed också av regleringen. Regleringens tillämplighet när det gäller hus eller rum påverkas inte av vad det är för slags hus eller lokal, vilken slags verksamhet som bedrivs där eller om utrymmet är tillslutet eller inte. Dessa omständigheter kan däremot påverka proportionalitetsbedömningen och hur verkställigheten utformas. Begreppet slutet förvaringsställe omfattar i princip allt som man kan placera föremål i och inte endast sådant som är låst. Däremot förutsätts förvaringsstället vara stängt. Regleringen omfattar allt från kassaskåp och väskor till fordon. Det anses numera vara allmänt accepterat att reglerna om husrannsakan får tillämpas även på undersökning av datorer och andra informationsbärare (Gunnel Lindberg s. 685 ff.). Det är vid husrannsakan tillåtet att söka igenom lokalt lagrade uppgifter i en elektronisk kommunikationsutrustning, men däremot inte externt lagrad information som är åtkomlig med hjälp av utrustningen (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119, s. 68). I detta avseende kompletteras husrannsakan av tvångsmedlet genomsökning på distans, se avsnitt 4.4.2.

Även ytliga undersökningar utgör en husrannsakan. JO har exempelvis ansett att det krävs ett beslut om husrannsakan för att ”titta in” i ett garage i syfte att se om ett visst fordon fanns där (JO 1970, s. 69).

Husrannsakan omfattar som framgått inte alla platser. Myndigheternas undersökningar av platser som allmänheten har tillträde till är inte lagreglerad. Därutöver finns andra platser som varken är fritt tillgängliga eller omfattas av regleringen om husrannsakan. Förutsättningarna för att undersöka dessa platser regleras i

28 kap. 10 § RB, under benämningen ”annan undersökning” eller ”undersökning på annat ställe”. Platser som kan komma i fråga för en sådan undersökning är till exempel gårdsplaner, fabriksområden, byggnadsplatser med mera (Gunnel Lindberg, s. 685). Ändamålen med en sådan undersökning är desamma som vid husrannsakan. Bestämmelsen innehåller dock ingen reglering av vem en undersökning på annat ställe får riktas mot och vem som beslutar om användning av tvångsmedlet. Regleringen beträffande detta tvångsmedel är mycket begränsad. Vi återkommer till förhållandet mellan husrannsakan och undersökning på annat ställe i avsnitt 11.2.

Husrannsakensinstitutet är inte föremål för samma slags tillsyn och parlamentarisk kontroll som de hemliga tvångsmedlen. Det finns inte heller någon tillgänglig statistik som visar hur ofta eller för vilka ändamål åtgärden används (Gunnel Lindberg, s. 667 f.).

4.3.2 Husrannsakan i en förundersökning

Tillämpningsområdet

En reell husrannsakan får enligt huvudregeln ske om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Syftet med åtgärden är enligt rättegångsbalken att söka efter föremål som kan tas i beslag, förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans, eller annars att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (28 kap. 1 § första stycket RB).

Tillämpningsområdet för en husrannsakan av utredningsskäl överlappar delvis tillämpningsområdet för en husrannsakan i syfte att söka efter bevisföremål som kan tas i beslag och sammantaget innebär dessa ändamål att tvångsmedlet får ett brett tillämpningsområde. En husrannsakan kan göras till exempel för att leta efter spår av ett brott, undersöka en brottsplats eller den plats där man tror att ett brott har begåtts. Regleringen i rättegångsbalken medger däremot inte att husrannsakan görs i brottsförebyggande syfte eller för att upptäcka brott. Åtgärden får inte heller vidtas i syfte att skaffa information om något annat brott än det som lagts till grund för tvångsmedelsanvändningen (Gunnel Lindberg, s. 672 f.).

Beviskravet för att få genomföra en husrannsakan, att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, är förhållandevis lågt och sammanfaller med kravet för att inleda förundersökning. På samma sätt som vid användningen av andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken förutsätts att det föreligger anledning att anta att ett visst konkret brott *har* begåtts.

Husrannsakan kräver enligt huvudregeln att det finns en skäligen misstanke om brott och att åtgärden riktas mot en person som misstänks för brottet. Innebörden av detta kan i korthet sägas vara att omständigheterna måste vara sådana att de ger upphov till en faktabaserad misstanke om brott. Allmänna utpekanden av en viss person, anonyma tips, andrahandsuppgifter som inte är verifierade eller andra omständigheter som saknar relevans för brottsmisstanken, exempelvis den misstänktes livsstil, är inte tillräckligt (Gunnel Lindberg, s. 677 f.).

JO har uttalat att det bör krävas att den misstänkte i princip har oinskränkt tillgång till utrymmet i fråga och att det dessutom är tämligen säkert att utrymmet disponeras på detta sätt för att en husrannsakan ska anses äga rum hos den misstänkte, annars gäller andra regler (JO 1985/86 s. 154). Kravet innebär inte att det måste vara endast den misstänkte som har tillgång till utrymmet och åtgärden kan omfatta även exempelvis utrymmen i en bostad som disponeras av andra familjemedlemmar (Gunnel Lindberg, s. 679).

Husrannsakan får även ske hos annan, om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där. De nämnda platserna har ett så starkt samband med den misstänkte att man där normalt kan förvänta sig att påträffa föremål som kan tas i beslag eller förvar. Husrannsakan får därför företas på dessa platser även om åtgärden inte riktas mot en skäligen misstänkt person. I andra fall krävs ”synnerlig anledning” att syftet med åtgärden ska uppnås för att husrannsakan ska få ske hos annan än den misstänkte, ett uttryck som inte har förklarats närmare i de ursprungliga förarbetena. Det brukar hävdas att detta innebär ett krav på att det föreligger någon faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att husrannsakan ger det förväntade resultatet, till exempel att vissa handlingar förväntas påträffas hos den misstänktes revisor snarare än hos den misstänkte själv (28 kap. 1 § andra stycket RB och Gunnel Lindberg, s. 680). Polisrättsutredningen har gått ännu längre och uttalat att det krävs att man är så gott som säker på att åtgärden ska ge avsett resultat (*Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB*

samt polislagen, SOU 1995:47, s. 240). Det förekommer delade meningar om huruvida den mer långtgående tolkningen av rekvisitet är riktig (*Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar m.m.*, prop. 1997/98:181, s. 20).

Från de ovan beskrivna kraven finns det undantag i rättegångsbalken. Det gäller undersökningar av utrymmen som är tillgängliga för allmänheten, till exempel butiker eller restauranger som generellt sett anses medföra ett mindre integritetsintrång. Det har därför införts en särskild reglering med lägre krav än annars för lokaler som är tillgängliga för allmänheten (Gunnel Lindberg s. 683). I dessa fall krävs det enbart att det finns misstanke om ett konkret brott och att åtgärden utförs för något av de i rättegångsbalken angivna ändamålen (28 kap. 3 § första stycket RB).

I en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet får husrannsakan ske, om det förekommer anledning att brott har förövats för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver och det finns särskild anledning att anta att ändamålet med rannsakingen kommer att uppfyllas. Regleringen är generellt utformad och omfattar olika slags grupperingar som ägnar sig åt brottslig verksamhet (28 kap. 3 § andra stycket RB och prop. 1997/98:181, s. 27). Det finns inget krav på att någon utpekad person är misstänkt för brottet. Även utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och brukas av dem som använder lokalen kan bli föremål för husrannsakan. Bestämmelsen omfattar inte lokaler som huvudsakligen utgör bostad (28 kap. 3 § andra och tredje styckena RB samt Gunnel Lindberg, s. 684).

Vid sidan av regleringen i rättegångsbalken finns även bestämmelser i smuglingslagen som är avsedda för brottsutredningar. Dessa är ett komplement till rättegångsbalkens regler för de brottstyper som omfattas av lagen (26 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling och Gunnel Lindberg, s. 670). Eftersom de grundläggande förutsättningarna för åtgärden är desamma som enligt rättegångsbalken berörs inte regleringen närmare här. Vi återkommer dock till tulltjänstemäns befogenheter i avsnitt 13.13.1.

Rättssäkerhetsgarantier

Beslut om reell husrannsakan får som utgångspunkt meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). I brådskande fall får en polisman besluta om husrannsakan (28 kap. 5 § RB). I praktiken är det normala att en planerad husrannsakan beslutas av undersökningsledaren eller åklagaren och att beslut vid ingripanden mot misstänkta i direkt anslutning till brottet fattas av den polisman som befinner sig på platsen (Gunnel Lindberg, s. 693).

Det är ytterst sällan som domstol beslutar om husrannsakan. Om en husrannsakan kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken husrannsakan görs bör dock beslut fattas av domstol (28 kap. 4 § första stycket RB). Av betydelse för frågan om beslut bör fattas av domstol är huvudsakligen åtgärdens rent fysiska omfattning respektive graden av integritetsintrång. När husrannsakan ska ske i särskilt känsliga lokaler som tidningsredaktioner eller advokatkontor kan det också finnas skäl att låta domstol fatta beslut om åtgärden. Det finns inga handläggningsregler i rättegångsbalken för rättsens beslut om husrannsakan och därmed varken krav på förhandling eller någon tidsfrist för prövningen (Gunnel Lindberg, s. 693 f.).

Utgångspunkten är att den som husrannsakan sker hos eller ”hans hemmavarande husfolk” ska få tillfälle att närvara vid denna och tillkalla vittne. Rätten att tillkalla vittne gäller både när den drabbade själv närvarar och när den drabbade på förhand får kännedom om åtgärden men inte har möjlighet att närvara, till exempel på grund av frihetsberövande eller för att ett förhör ska hållas samtidigt. Rätten att närvara eller tillkalla vittne gäller endast om detta inte medför att åtgärden försenas (28 kap. 7 § RB samt Gunnel Lindberg s. 705 f.). Vi återkommer till reglerna om närvaro vid husrannsakan i avsnitt 11.2.1, där det framgår att husrannsakan och undersökning på annat ställe är åtgärder som i vissa fall anses kunna utföras i hemlighet under förundersökningar.

Det finns en särskild reglering i rättegångsbalken om vem som får öppna och undersöka vissa typer av handlingar som påträffas vid en husrannsakan (28 kap. 8 § RB). Regleringen sammanfaller med vad som gäller för beslag och innebär att exempelvis brev eller andra handlingar endast får undersökas av rätten, åklagaren, undersökningsledaren eller en sakkunnig på instruktion av någon av de nu nämnda

(27 kap. 12 § RB). Husrannsakan ska protokollföras och ett bevis om åtgärden ska på begäran utfärdas till den som husrannsakan företagits hos (28 kap. 9 § RB). Om den som drabbats av åtgärden varken varit närvarande själv eller genom någon hemmavarande eller något vittne ska den som varit föremål för tvångsmedlet underrättas om den vidtagna åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket RB).

Synen på integritetsintrånget

Samma allmänna principer som gäller för tvångsmedelsanvändning i övrigt tillämpas beträffande husrannsakan. Proportionalitetsprincipen är lagfäst i 28 kap. 3 a § RB. En viktig fråga vid proportionalitetsbedömningen är sannolikheten för att det eftersökta faktiskt påträffas. Även risken för tredjemansskada ska vägas in, vilket har särskild betydelse vid husrannsakan på platser där det finns risk att särskilt privilegierad information påträffas, till exempel tidningsredaktioner, läkarmottagningar eller advokatkontor (Gunnel Lindberg, s. 691 f.).

4.3.3 Husrannsakan utanför en förundersökning

Inledning

I bland annat polislagen (1987:387) och LSU finns bestämmelser om husrannsakan utanför en förundersökning, dvs. för andra ändamål än att utreda brott. Vissa bestämmelser har preventiva inslag, vilket innebär att husrannsakan får göras utan en konkret brottsmisstanke, medan andra syftar till att Polismyndigheten ska kunna verkställa förvaltningsrättsliga beslut. Även inom till exempel insolvens- och utsokningsrättsliga regelverk finns det regler som innebär en möjlighet för myndigheterna att bereda sig tillträde till och undersöka utrymmen (se 7 kap. 14 § konkurslagen [1987:672] och 2 kap. 17 § utsokningsbalken).

Husrannsakan enligt polislagen

Enligt polislagen kan polisen bereda sig tillträde till och undersöka utrymmen både för att leta efter föremål och för att söka efter personer. Den reglering som här är av intresse i polislagen syftar till att tillgodose polisens behov av att göra intrång i ett slutet utrymme i två typsituationer. I det ena fallet är det fråga om att polisen behöver tillgång till ett utrymme för att utföra en specialreglerad uppgift. I det andra fallet är det fråga om att polisen behöver ta sig in någonstans för att förebygga en fara eller i annat fall bereda människor hjälp. Gemensamt för båda dessa situationer är att behovet inte kan tillgodoses genom möjligheten att genomföra en husrannsakan enligt rättegångsbalken.

Regleringen i polislagen ger bland annat polisen rätt att bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta (20 § första stycket polislagen). Ett exempel på en situation när polisen ska verkställa en sådan specialreglerad uppgift är när ett vapen ska omhändertas med stöd av vapenlagen (1996:67). En allmän förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att det är ett bestämt föremål som polisen letar efter. Att mer allmänt eftersöka föremål kan inte göras med stöd av bestämmelsen (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen*, 2022-03-04, version 14A, JUNO, kommentaren till 20 §).

Vidare får en polisman genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt brottsbalken (20 a § polislagen). I dessa situationer måste det inte vara fråga om något bestämt farligt föremål som polisen letar efter. Det måste dock finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid genomsökningen (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen*, kommentaren till 20 a §). Bestämmelsen har tillkommit för att användas i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen och farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Den enskildes agerande är därmed av underordnad betydelse. Tillämpningen av regleringen har, tillsammans med motsvar-

ande reglering om kroppsvisitation enligt polislagen, föranlett kritik från JO ett flertal gånger och JO har uttalat att det finns brister i regleringen som gör den svårtillämpad. JO har därför förordat att bestämmelserna ses över av lagstiftaren (se till exempel JO dnr 6855–2018 och dnr 8911–2019).

En polisman får dessutom bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt brottsbalken (20 b § polislagen). De utrymmen som omfattas kan vara till exempel trapphus eller tvättstugor i flerbostadshus. Enskilda utrymmen som bostadslägenheter eller privata förråd omfattas däremot inte, eftersom intresset av att värna den personliga integriteten ansetts väga tyngre än det behov som påtalats av sådana åtgärder (*Nya regler för att söka efter vapen och andra farliga föremål*, prop. 2020/21:216, s. 11). Även i dessa fall måste det finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas genom åtgärden. Bestämmelsen får inte användas för att kringgå bestämmelserna om tvångsmedel i förundersökningar och får aldrig utföras för att utreda brott, utan endast för att förebygga eller förhindra brott. Straffprocessuella åtgärder får dock vidtas om något föremål som inte får innehas påträffas (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen*, kommentaren till 20 b §).

Slutligen får en polisman bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe i anslutning till denna plats om det av särskilda skäl kan anses finnas en risk att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på platsen. Syftet med åtgärden ska vara att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål, för att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta (23 § polislagen). Bestämmelsen har anknytning till polisens uppdrag att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och kan aktualiseras om det exempelvis kommer in ett tips till polisen om att en bomb har placerats på en viss plats. Åtgärden får inte vidtas i mer allmänt förebyggande syfte utan tillämpningen är förbehållen de situationer då det går att peka på en viss risk (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen*, kommentaren till 23 §).

Rättssäkerhetsgarantier i polislagen

De tvångsmedel som regleras i polislagen är genomgående s.k. momentana tvångsmedel, som kännetecknas av att de är kortvariga, upphör utan något särskilt beslut och inte kan prövas av domstol (Gunnel Lindberg, s. 52). Det förekommer inte någon förhandskontroll av en i förhållande till Polismyndigheten fristående myndighet. Beslut fattas enligt huvudregeln antingen av någon som enligt en särskild delegationsordning har fått behörighet att fatta sådana beslut för Polismyndighetens räkning, eller i brådskande fall av en enskild polisman (se till exempel 20 § tredje stycket polislagen samt 8 § polisförordningen [2014:1104]). Beslut om att genomsöka ett fordon eller en båt på sätt som beskrivits ovan kan dock fattas av en enskild polisman.

Husrannsakan enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Som beskrivits i vårt delbetänkande (SOU 2022:52 kap. 4 och 5) förekommer preventiv tvångsmedelsanvändning i vissa utlänningsärenden med s.k. säkerhetsaspekter. Bestämmelsen innebär att en utlänning som omfattas av regleringen får utsättas för bland annat husrannsakan (5 kap. 3 § lagen [2022:700] om särskild kontroll av vissa utlänningar, LSU). Beslut om husrannsakan fattas av Säkerhetspolisen (5 kap. 10 § LSU). Som framgår av vårt delbetänkande är lagstiftningens tillämpningsområde begränsat. Vi återkommer till denna reglering i kapitel 15.

4.4 En moderniserad tvångsmedelsreglering

4.4.1 Ett ökat behov av moderna tvångsmedel

Teknikutvecklingen har bidragit till att brottsligheten i vissa avseenden blivit svårare att utreda och lagföra. Regeringen har därför ansett att regleringen av tvångsmedelsregleringen behöver moderniseras (prop. 2021/22:119, s. 1). Den 1 juni 2022 trädde därför ett flertal lagändringar i kraft på tvångsmedelsområdet. Den nya regleringen beskrivs i detta avsnitt med anledning av vårt uppdrag att överväga användningen av motsvarande tvångsmedel och verkställighetsåtgärder även på det preventiva området.

Regeringen har bedömt att utvecklingen medfört att de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel ökat. I förarbetena till den nya regleringen beskrivs att teknikutvecklingen har inneburit att brottsligheten är i förändring, liksom de kriminellas handlingsätt och hur de kommunicerar. Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är ofta svåra att utreda eftersom brottsoffer och vittnen av olika anledningar kan vara obenägna att lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna. Detta bidrar till att teknisk bevisning ofta är av stor betydelse i utredningar om allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:119, s. 50). Motsvarande utveckling har beskrivits i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, kap. 7).

Den tekniska utvecklingen och nya kommunikationsmönster har gjort att mycket av den information som tidigare kunnat tillgängliggöras med hjälp av tvångsmedel inte längre går att komma åt. Regeringen har därför bedömt att regleringen behöver anpassas efter de brottsbekämpande myndigheternas behov i den nya tekniska verkligheten. I korthet är det fråga om att bland annat komma åt information som är lagrad på externa servrar och att förmå någon att öppna en mobiltelefon med hjälp av biometrisk autentisering (prop. 2021/22:119, s. 51).

4.4.2 Genomsökning på distans

Ett nytt tvångsmedel för att få tillgång till externt lagrade handlingar

Det är vanligt att elektroniska handlingar som kan ha betydelse som bevis är lagrade på annan plats än i det föremål som tagits i beslag eller påträffats vid en husrannsakan, till exempel en telefon eller en dator. Även om uppgifterna är åtkomliga från datorn eller telefonen kan de vara lagrade på externa servrar eller i det så kallade molnet. Regeringen har konstaterat att den dominerande uppfattningen är att de brottsbekämpande myndigheterna inte får ta del av externt lagrade uppgifter som ett led i undersökningen av beslaget eller i en husrannsakan. I detta avseende har regeringen bedömt att regleringen inte är anpassad efter samhällets, och brottslighetens, allt bredare digitalisering och att det behövs effektivare verktyg i de brottsbekämpande myndigheternas arbete (prop. 2021/22:119, s. 75). Samma bedömning har även gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (prop. 2019/20:64, s. 75 f.). I en konkret utredningssituation innebär den ovan beskrivna regleringen att en mobiltelefon eller dator som tas i beslag eller påträffas

vid husrannsakan får sökas igenom efter information som är lagrad lokalt på mobiltelefonen eller datorn i fråga. Samtidigt är det inte tillåtet att öppna internetbaserade applikationer och meddelandetjänster i utrustningen eftersom den informationen är lagrad på annat håll. I stället får då en husrannsakan göras i exempelvis ett molnföretags serverhall för att komma åt uppgifterna, vilket är tidsödande och det är därutöver osäkert om en sådan åtgärd kan ge det eftersträvade resultatet. Ett sådant förfarande kan beröra många andra personer än den som åtgärden riktas mot och åtgärden kan därför vara otillåten, eller i vart fall onödigt integritetskränkande (prop. 2021/22:119, s. 75).

Mot den ovan beskrivna bakgrunden ansåg regeringen det nödvändigt att införa regler som kan ge tillgång till handlingar som lagras på distans. Det förfarande som inrättats är ett nytt tvångsmedel, genomsökning på distans. Tvångsmedlet är avsett att ge tillgång till handlingar som är åtkomliga genom föremål som tagits i beslag, påträffats vid husrannsakan eller kroppsvisitation. Därutöver kan tvångsmedlet användas för att komma åt motsvarande handlingar genom de brottsbekämpande myndigheternas egen utrustning (prop. 2021/22:119, s. 75 f.). Regleringen har införts i rättegångsbalken. Genomsökning på distans innebär att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen (28 kap. 10 a § RB).

Tillämpningsområdet

Man kan i vissa fall få del av mer information vid genomsökning på distans än vid en ordinär husrannsakan, eftersom externt lagrade handlingar kan göras åtkomliga. Att handlingar numera ofta lagras externt framstår enligt regeringen som en följd av den tekniska utvecklingen snarare än ett medvetet val hos användaren. Mot denna bakgrund har tillämpningsområdet för genomsökning på distans utformats med husrannsakan som förebild. Detta innebär att genomsökning på distans får utföras om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa (28 kap. 10 b § första stycket RB).

Som framgår nedan begränsas tillämpningsområdet även av andra krav. Till detta ska läggas att proportionalitetsprincipen, på samma sätt som vid annan tvångsmedelsanvändning, ska tillämpas vid bedömningen av varje enskild åtgärd (prop. 2021/22:119 s. 80 f.).

Genomsökning på distans kan utföras i avläsningsbara informationssystem

Med avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst. Motsvarande definition förekommer i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (1 §). Definitionen är relativt vid och förtydligar att det kan röra sig om antingen en elektronisk kommunikationsutrustning eller användarkonton till vissa tjänster. Det som brukar benämnas elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis datorer, mobiltelefoner, surfplattor, servrar omfattas. Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning är avsett att vara teknikneutralt och omfatta såväl dagens som framtidens teknik (prop. 2021/22:119, s. 76 f.) och *Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet*, prop. 2015/16:68, s. 74).

Att identifiera och hämta in uppgifter som lagrats lokalt i föremål anses tillåtet inom ramen för ett beslag eller en husrannsakan. Det finns därför inte anledning att använda genomsökning på distans för samma ändamål. Det som kan bli föremål för genomsökning på distans är de handlingar som är lagrade på andra platser.

Genomsökning på distans får endast avse det som är avgränsat till den enskilde användaren. Annat än det som den enskilde användaren har tillgång till, till exempel meddelanden i en chattapplikation som den som utsätts för åtgärden inte kan komma åt, får inte genomföras. De närmare gränsdragningarna beskrivs mer ingående i förarbetena till regleringen (prop. 2021/22:119, s. 76 ff.).

Genomsökning på distans får göras för att söka efter uppgifter som kan komma att användas som bevis

Genomsökning på distans har utformats med utgångspunkt i tvångsmedelsanvändningen under förundersökning. Tvångsmedlet ska enligt regeringen ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag, även om det utgör ett eget tvångsmedel. Syftet med genomsökning på distans är därför detsamma som för husrannsakan, dvs. att hitta bevis som kan ha betydelse för utredningen eller för frågan om utbyte av brottslig verksamhet (28 kap. 10 b § första stycket RB och prop. 2021/22:119, s. 78).

För att genomsökning på distans ska tillåtas måste det finnas något som tyder på att handlingar som har betydelse för utredningen kan påträffas. Det är inte tillåtet att planlöst söka efter information utan det måste finnas någon konkret omständighet som talar för att handlingar som kan vara av betydelse för utredningen kommer att påträffas. Ett exempel på en sådan situation är när en misstänkt person under spaning ses använda en mobiltelefon eller dator i kontakt med andra brottsaktiva och det är sannolikt att det genom telefonen går att finna information av betydelse som bevis.

Om informationssystemet inte används av den misstänkte, krävs det synnerlig anledning att anta att det går att hitta handlingar som har betydelse för utredningen (28 kap. 10 b § andra stycket RB). Detta krav utesluter att en genomsökning kan utföras utan att det finns någon plan om vad den kan resultera i (prop. 2021/22:119 s. 78).

Genomsökning på distans får endast avse uppgifter som är lagrade

Genomsökning på distans får inte användas för löpande övervakning, på samma sätt som exempelvis hemlig dataavläsning. En sådan övervakning är inte förenlig med ändamålet för undersökningen och anses dessutom vara en alldeles för ingripande åtgärd för att komma i fråga i samtliga de fall som tvångsmedlet får användas. En genomsökning på distans avser därför endast uppgifter som är lagrade (28 kap. 10 a § RB). Åtgärden kan inte beslutas i syfte att ta del av uppgifter som vid beslutstidpunkten inte finns lagrade men som kan antas inkomma, till exempel chattmeddelanden. En genomsökning kan inte heller påbörjas och därefter utsträckas i väntan på att uppgifter ska inkomma. Det finns däremot inte något hinder mot att de brotts-

bekämpande myndigheterna tar del av uppgifter som lagras under den tid som genomsökningen pågår. Det är i vissa fall oundvikligt att det kommer in uppgifter under tiden genomsökningen pågår, eftersom den i många fall förutsätter internetuppkoppling och att applikationer eller tjänster som ger tillgång till externt lagrad information hålls öppna (prop. 2021/22:119, s. 78 f.).

Genomsökning på distans får endast utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystemet

Åtgärden får endast utföras genom att myndigheterna loggar in eller på motsvarande sätt skaffar sig tillgång till uppgifterna i systemet (28 kap. 10 b § tredje stycket RB). Detta kan enklast beskrivas med den aktiva handlingen att klicka på en applikation i en mobiltelefon eller ange ett för myndigheten känt lösenord som ger tillgång till en internetjänst. Tillgång till autentiseringsuppgifter får myndigheterna skaffa sig genom spaningsarbete eller annan tvångsmedelsanvändning. I lagen används begreppet autentisering (28 kap. 10 b § tredje stycket RB), som i sammanhanget innebär att en leverantör kontrollerar användarens identitet, oftast genom inloggning eller en liknande förfrågan. Begreppet inrymmer även möjligheten att skaffa sig tillgång till informationssystemet genom tillsägelse att medverka till biometrisk autentisering, se avsnitt 4.4.4.

Det är inte tillåtet att inom ramen för en genomsökning på distans använda program- eller maskinvaror eller att utnyttja sårbarheter i systemet för att komma åt uppgifter som är dolda. Detta slags mer ingripande åtgärder är däremot tillåtna inom ramen för hemlig data-avläsning. Begränsningen gäller bara när myndigheterna ska skaffa sig tillgång till uppgifterna. När uppgifterna har säkrats finns det inga begränsningar i hur dessa behandlas, tolkas eller går igenom. Det är exempelvis vanligt att bokföringsmaterial som behövs i utredningar om ekonomisk brottslighet finns lagrat i avläsningsbara informationssystem och att särskilda programvaror behövs för att öppna materialet, vilket inte hindras av nämnda begränsning (prop. 2021/22:119, s. 79 f.).

Innebörden av det sagda är att det endast är tillåtet att skaffa sig åtkomst till det avläsningsbara informationssystemet på samma sätt som för en vanlig användare, dvs. att logga in med användarnamn och lösenord, klicka på en applikation eller på liknande sätt öppna den fil, det program eller den applikation det är fråga om. Även åtgärder

som innebär s.k. flerstegsautentisering är tillåtna (prop. 2021/22:119, s. 82).

Möjligheten att komma åt externt lagrad information aktualiseras därmed i två delvis skilda situationer. I den ena situationen har myndigheterna efter exempelvis ett beslag eller vid en husrannsakan tillgång till en viss elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel en dator, där det upptäcks att det går att komma åt information som har lagrats externt. Informationen kan finnas i exempelvis en molntjänst eller på en extern server. I ett sådant fall kan genomsökningen utföras med hjälp av den beslagtagna datorn genom att öppna ett program eller en applikation, eller genom att använda sparade lösenord till en internetjänst. Inloggning i en viss tjänst kan antingen kräva att en användare uppger användarnamn och lösenord eller att tjänsten öppnas genom klick på en ikon eller applikation. Även andra tillvägagångssätt som gör att en användare skaffar sig tillgång till uppgifterna omfattas. I den andra situationen använder sig myndigheterna av sin egen utrustning för att via ett elektroniskt kommunikationsnät bereda sig tillgång till information som lagras externt utan att de har tillgång till den kommunikationsutrustning som den misstänkte använder. En sådan undersökning kan bestå i att logga in på någons användarkonto på ett socialt medium, men med utrustning som myndigheterna tillhandahåller. Detta kräver inte att ett visst föremål faktiskt tagits om hand (prop. 2021/22:119, s. 82 f.).

Kopplingen mellan den misstänkte och det informationssystem som ska genomsökas

En utgångspunkt vid användningen av genomsökning på distans är att åtgärden ska riktas mot en viss identifierad person och att personen ska informeras om att tvångsmedlet har använts. Motsvarande principer gäller även vid användningen av flertalet andra tvångsmedel. För att genomsökning på distans ska tillåtas krävs därför en koppling mellan den som misstänks för brottet och det informationssystem som genomsökningen avser (prop. 2021/22:119, s. 81).

Genomsökning på distans får utföras i ett avläsningsbart informationssystem som den som skäligen kan misstänkas för brottet kan antas ha använt. Även i annat fall får en genomsökning på distans utföras om det finns synnerlig anledning att anta att det går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för utredning om brottet

eller förverkande av brottslig verksamhet (28 kap. 10 b § andra stycket RB). Det relevanta i sammanhanget är inte om den misstänkte använder systemet just när genomsökningen utförs, utan snarare att den misstänkte har använt systemet. Ett användarkonto, en chattapplikation eller ett bokföringsprogram som används eller har använts av den som skäligen kan misstänkas för brottet kan exempelvis genomsökas efter ett beslag av en kommunikationsutrustning från honom eller henne. Däremot bör inte samma utrustning kunna användas för att genomsöka någon annans användarkonto även om det är åtkomligt genom samma utrustning. Vidare bör det i fall då det finns flera misstänkta finnas en koppling mellan var och en av dessa och de avläsningsbara informationssystem som det är fråga om. När tvångsmedel används mot någon annan än den som är misstänkt för brott ställs vid användning av tvångsmedel regelmässigt högre krav, vilket gäller även här. Kravet på synnerlig anledning anses i regel innebära att det ska finnas en faktisk omständighet som påtagligt visar på att man med fog kan förvänta sig att anträffa föremålet eller vinna annan utredning om brottet. Ett sådant exempel kan vara att det vid genomsökning av en misstänkts mobiltelefon påträffas en uppgift om att en upprättad brottsplan förvaras i ett avläsningsbart informationssystem som någon annan än den misstänkte har tillgång till (prop. 2021/22:119, s. 81 f.).

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Digitala handlingar som är lagrade externt, exempelvis i molntjänster, går i många fall att komma åt även genom andra elektroniska kommunikationsutrustningar än den som vanligtvis används för att logga in på tjänsten. En person som är närvarande vid genomsökningen kan därmed försvåra genomsökningen, till exempel genom att ändra lösenord, radera eller ändra filer eller program med hjälp av annan utrustning än den som genomsöks. Denne kan också kontakta någon annan för att be den personen ändra eller ta bort uppgifter. För att förhindra sådana åtgärder har det införts en möjlighet att tillfälligt omhänderta annan kommunikationsutrustning än den som genomsöks, från en person som närvarar vid genomsökningen. Ett sådant omhändertagande får endast ske om utredningen annars försvåras och personen vägrar att på tillsägelse lämna ifrån sig utrust-

ningen. Om det är föreskrivet fängelse för brottet får en polisman kroppsvisitera den som är skäligen misstänkt för brottet för att hitta utrustning som ska omhändertas. Andra personer får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras. Omhändertagandet ger inte någon rätt att genomsöka utrustningen i fråga och utrustningen ska lämnas tillbaka så snart omhändertagandet inte längre behövs (28 kap. 10 f § RB och prop. 2021/22:119, s. 93 ff.).

Rättssäkerhetsgarantier

Rättegångsbalkens beslagsförbud gäller även vid genomsökning på distans. Genomsökningen ska därför omedelbart avbrytas i den del uppgifter som omfattas av beslagsförbudet påträffas (28 kap. 10 c § RB). Regleringen innebär att skyddet för uppgifterna blir detsamma som vid en husrannsakan, ett beslag eller något annat tvångsmedel (prop. 2021/22:119, s. 88 f.).

Ett beslut om genomsökning på distans får som utgångspunkt meddelas av undersökningsledaren, åklagaren och 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 (28 kap. 10 d § första stycket RB). Om åtgärden 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 § andra stycket RB). Som påtalats tidigare anses genomsökning på distans vila på samma grunder som husrannsakan och beslag och åtgärden fyller samma syfte. Det har därför ansetts lämpligt att utforma beslutsförfarandet för genomsökning på distans med utgångspunkt i vad som gäller för husrannsakan. I de fall då genomsökningen kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas, har dock beslutsfattandet förbehållits rätten utom i fall då det är fara i dröjsmål. Det främsta syftet med denna ordning är enligt förarbetena att prövningen ska säkerställa att åtgärden är proportionerlig. Som exempel på situationer som torde omfattas av krav på rättens tillstånd har angetts en genomsökning hos en advokatbyrå eller ett medieföretag, då risken är överhängande att det finns information som omfattas av

tystnadsplikt. Detsamma gäller om det rör sig om stora mängder information eller information som bedöms vara särskilt integritets-känslig. När det är fråga om större beslag av datorer, mobiltelefoner eller annan elektronik i mer omfattande ärenden rörande narkotika-brottslighet, samhällsfarliga brott eller organiserad brottslighet kan genomsökningen generellt sett kunna antas bli av större omfattning i den mening som avses i bestämmelsen. Synnerlig olägenhet för den enskilde kan uppkomma om de handlingar som eftersökts rör den enskildes hälsotillstånd. I förarbetena framhålls slutligen att en be-dömning alltid får göras i det enskilda fallet och att exemplifieringen därmed inte är avsedd att vara uttömmande (prop. 2021/22:119 s. 89 ff.).

Det har inte föreskrivits någon rätt till domstolsprövning efter att en genomsökning på distans har utförts. Regleringen motsvarar även i detta avseende vad som gäller vid husrannsakan (prop. 2021/22:119, s. 91 f.).

Om en genomsökning på distans verkställs i samband med hus-rannsakan ska reglerna om närvaro vid husrannsakan tillämpas. Även i annat fall får den som kan antas ha använt det avläsningsbara informationssystem som ansökan avser närvara, om det kan antas att systemet innehåller uppgifter som omfattas av beslagsförbudet. Rätten att närvara gäller inte om det finns särskilda skäl mot närvaro. Den som har rätt att närvara har dessutom rätt att ha ett biträde när-varande, om det kan ske utan men för utredningen. Även vårdnads-havare bör närvara i vissa fall (se 28 kap. 10 e § RB med hänvisningar).

En genomsökning på distans ska protokollföras och den som har drabbats av genomsökningen har rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden (28 kap. 10 h § RB). Om en genomsökning på distans har genomförts utan att den som har drabbats av åtgärden varit närvar-ande ska han eller hon underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 10 g § RB). Regleringen stämmer även i fråga om protokollföring och underrättelse i allt väsentligt över-ens med vad som gäller vid husrannsakan. I förarbetena framhålls att rätten till närvaro, och i annat fall till underrättelse, är en grund-läggande princip för de öppna tvångsmedlen (prop. 2021/22:119 s. 96).

Rättegångsbalkens regler om granskning av handlingar som på-träffats vid husrannsakan gäller även för genomsökning på distans (28 kap. 10 i § RB med hänvisningar).

Frågan om exekutiv jurisdiktion

Genomsökning på distans kan i vissa fall medföra att brottsbekämpande myndigheter påträffar handlingar som finns lagrade i utlandet eller på okänd plats. Den traditionella utgångspunkten inom folk-rätten är att stater inte får vidta verkställighetsåtgärder, till exempel att använda hemliga tvångsmedel, på andra staters territorier. Detta är ett utflöde av den s.k. territorialitetsprincipen som innebär att ingen stat ska kränka en annan stats territoriella integritet (suveränitet). Frågan om s.k. exekutiv jurisdiktion, i det här fallet möjligheten att verkställa ett beslut om genomsökning på distans även när informationen finns utanför Sverige eller det är okänt var den finns, besvarades inte i det lagstiftningsärende varigenom regleringen infördes (prop. 2021/22:119, s. 85 f.). Tidigare utredningar har bedömt att det finns skäl att ändra tolkningen av territorialitetsprincipen och uttalat att frågan bör prövas i rättstillämpningen (*Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*, SOU 2017:89, s. 479 ff. och *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov*, SOU 2017:100 s. 374 f.). Högsta domstolen har i rättsfallet ”Den verkställda genomsökningen” (NJA 2023 s. 143) förklarat att det var möjligt att besluta om genomsökning på distans i ett fall då den begärda genomsökningen avsett information som kunde vara lagrad i utlandet. I målet uttalade domstolen att rättegångsbalkens bestämmelser om genomsökning på distans är utformade så att de medger eftersökning av information som finns lagrad utanför Sverige, att det inte finns några folkrättsliga hinder mot sådan eftersökning och att det saknar betydelse om det är känt i vilket land informationen är lagrad. Det sagda gäller enligt Högsta domstolens uttalanden under förutsättning att åtgärden vidtas inom ramen för en svensk brottsutredning och alltså är föranledd av misstanke om brott som faller inom svensk dömande jurisdiktion. Vidare förutsätts att åtgärden vidtas med användning av utrustning som finns i Sverige och att den sker på ett sådant sätt att den eftersökta informationen inte raderas eller på annat sätt påverkas till sitt innehåll (p. 39 och 40 i domstolens beslut). Frågan om exekutiv jurisdiktion, som även aktualiseras vid hemlig dataavläsning, har utretts av 2021 års datalagringsutredning. Utredningen har bedömt att omfattningen av exekutiv jurisdiktion i förhållande till elektroniskt lagrad information som är eller kan vara lagrad utanför Sverige bör klargöras genom att förut-

sättningarna framgår av lag. Regleringen föreslås gälla i både förundersöknings- och underrättelseverksamhet (*Datalagring och åtkomst till elektronisk kommunikation*, SOU 2023:22, s. 471 ff.). Dessa förslag bereds i Regeringskansliet.

Något om gränsdragningen mot hemlig dataavläsning

I lagstiftningsprocessen som ledde fram till regleringen av genomsökning på distans enligt rättegångsbalken efterlyste flera remissinstanser en tydligare gränsdragning mot hemlig dataavläsning. Regeringen framhöll att tvångsmedlen, som i och för sig båda utgör metoder för att få del av viktig elektronisk bevisning, skiljer sig åt i flera avseenden. Skillnader finns bland annat såvitt gäller den enskildes rätt att få kännedom om åtgärden, metoderna för att samla in uppgifterna och vilka uppgifter myndigheterna kan få tillgång till. Hemlig dataavläsning kan verkställas i ett avläsningsbart informationssystem under lång tid och ge löpande tillgång till information om en misstänkts kommunikation med andra personer, rörelsemönster och annan information som gör att den misstänkte kan följas i realtid. I motsats till detta kan genomsökning till distans endast ge en ögonblicksbild av det material som finns lagrat. Gränsdragningsfrågorna beskrivs mer ingående i lagens förarbeten (prop. 2021/22:119, s. 86 ff.).

4.4.3 Kopieringsförfarandet har reglerats i lag

Kopiering av handlingar i den brottsbekämpande verksamheten har förekommit även tidigare men har nu reglerats i lag. En handling som skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om brott eller för en utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet ska få kopieras om den omfattas av ett beslag eller påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans (27 kap. 17 a § första stycket RB). Kopiering utgör en sorts verkställighetsåtgärd, inte ett nytt tvångsmedel. Beslagtaget material kan kopieras och det är även möjligt att kopiera handlingar som påträffas vid husrannsakan eller genomsökning på distans, utan att dessa först tas i beslag (prop. 2021/22:119 s. 113). Handlingar som omfattas av beslagsförbud får inte kopieras (27 kap. 17 a § andra stycket RB). Den som verkställer ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på

distans får även fatta beslut om kopiering (27 kap. 17 b § RB). Den som ska underrättas om ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans ska även underrättas om att en handling har kopierats, så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 17 c § RB). Om en kopia varken läggs till grund för ett beslut att väcka åtal eller används som bevisning till stöd för åtalet, ska den förstöras när ett avgörande i sak har fått laga kraft eller när åtalsunderlåtelse har beslutats. Kopior av handlingar som omfattas av beslagsförbud ska förstöras omedelbart (27 kap. 17 d § RB). Den som drabbas av kopieringen har rätt att få åtgärden prövad vid en förhandling i domstol (27 kap. 17 e § RB).

4.4.4 En möjlighet att öppna biometriska spärrar

Vad är biometrisk autentisering?

Till följd av den tekniska utvecklingen har det blivit allt vanligare att föremål som används för elektronisk kommunikation, såsom mobiltelefoner, innehåller biometriska spärrar i stället för eller som ett komplement till traditionella lösenordsspärrar. Autentiseringen baseras på någons fysiska karaktärsdrag, till exempel fingeravtryck eller ansiktsgeometri.

En möjlighet till biometrisk autentisering kan innebära ett kroppsligt ingrepp (jfr 2 kap. 6 § första meningen RF), se avsnitt 3.2.1. Ingreppet bör dock i normalfallet vara kortvarigt och förhållandevis lindrigt. Det kan bestå i att exempelvis hålla fast en person en kort stund så att ansiktigenkänning kan ske eller att trycka någons finger mot en mobiltelefon för att låsa upp den.

Avsaknad av en möjlighet att öppna biometriska spärrar innebär en risk för att beslutade utredningsåtgärder inte kan verkställas på ett effektivt sätt. Detta kan få en betydande negativ inverkan på de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda och lagföra brott. Sammantaget har regeringen ansett att nyttan och behovet av att kunna använda biometrisk autentisering för att utreda och lagföra brott överväger det ingrepp som åtgärden kan innebära för enskilda. En möjlighet att använda en sådan åtgärd har ansetts proportionerlig (prop. 2021/22:119, s. 144 f.).

Förutsättningarna för användandet av biometrisk autentisering

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av polisman medverka till detta, om en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar får en polisman genomföra autentiseringen (27 kap. 17 f § RB). Regleringen omfattar såväl fysiska föremål som system som innehåller elektroniskt lagrad information.

Biometrisk autentisering är inte ett självständigt tvångsmedel utan en metod för att verkställa ett annat tvångsmedel. Personkretsen som åtgärden kan vidtas mot är därför densamma som för de tvångsmedel som ska verkställas. Biometrisk autentisering får därför användas även om personen i fråga inte är misstänkt för brott (prop. 2021/22:119, s. 145 ff.). En rätt att använda våld när en person motsätter sig en biometrisk autentisering följer av rätten att använda våld för att verkställa det tvångsmedel som autentiseringen kan kombineras med (prop. 2021/22:119, s. 149 f.).

4.5 Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

Vad är inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation?

I lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen, IHL) regleras Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att i hemlighet inhämta vissa uppgifter om elektronisk kommunikation utanför en förundersökning. Regleringen har berörts även i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, avsnitt 4.3.1).

Inhämtning enligt inhämtningslagen betraktas som ett hemligt tvångsmedel (Gunnel Lindberg, s. 830). Regleringen har sin bakgrund i det område som reglerar den verksamhet som avser tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät, till exempel mobilnät. Denna reglering finns i dag i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Lagen innehåller bland annat bestämmelser om skyldighet för operatörer, dvs. de som tillhandahåller eller avser att

tillhandahålla ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller tillhörande facilitet, att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål (1 kap. 7 § och 9 kap. 19 § LEK).

Inhämtningslagen möjliggör inhämtning av samma typ av uppgifter som vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Inhämtningslagen är begränsad till historiska uppgifter, såvitt gäller annat än uppgifter om var en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns. En motsvarande begränsning har tidigare funnits när hemlig övervakning av elektronisk kommunikation används i en förundersökning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. Sedan den 1 oktober 2023 får dock även uppgifter om meddelanden inhämtas i realtid enligt denna reglering (jfr 1 § IHL och 27 kap. 19 b § RB samt prop. 2022/23:126, s. 213). I dag finns det också en begränsning i inhämtningslagen som innebär att uppgifter inte får inhämtas från den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst (s.k. Noik-tjänster eller OTT-tjänster¹). Någon motsvarande begränsning finns inte i rättegångsbalken och 2021 års datalagringsutredning har föreslagit att denna begränsning ska tas bort även i inhämtningslagen (SOU 2023:22, s. 379 ff.). Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 6.

Även lagen om hemlig dataavläsning innehåller en möjlighet till avläsning eller upptagning av kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter i underrättelseverksamhet (inhämtningslagsfallen). Förutsättningarna motsvarar vad som gäller enligt inhämtningslagen (10 § lagen om hemlig dataavläsning).

När får inhämtning ske?

Regleringen innebär att myndigheterna kan hämta in uppgifter om meddelanden som överförs i ett elektroniskt kommunikationsnät och lokaliseringssuppgifter för elektronisk kommunikationsutrustning (1 § IHL). Innehållet i meddelanden får däremot inte hämtas in. Ändamålet med inhämtningslagen ska vara att förebygga, förhindra

¹ 2021 års datalagringsutredning beskriver dessa begrepp enligt följande: OTT är en förkortning för over the top (eng.). OTT-tjänster är operatörsberoende tjänster i form av video, ljud eller meddelanden som sänds ut till användare via data-, tele- eller kabelnätet av en fristående tjänst (SOU 2023:22, s. 325). Det kan till exempel vara fråga om meddelandetjänster som Apple iMessage, Facebook Messenger eller Whatsapp.

eller upptäcka brottslig verksamhet (2 § IHL). Inhämtning enligt lagen får endast förekomma i underrättelseverksamheten och inte i syfte att utreda eller lagföra konkreta brott inom ramen för en förundersökning. Det övergripande syftet med inhämtningen är att de inhämtade uppgifterna ska berika den information som finns i underrättelseverksamheten, till exempel genom att förstärka eller försvaga misstankar riktade mot en viss person om brottslig verksamhet, ge upphov till nya underrättelseuppslag eller att ge underlag för att inleda förundersökning om ett konkret brott (Gunnel Lindberg, s. 831 ff.).

Ett beslut om inhämtning förutsätter inte att det finns någon konkret misstanke om att ett brott har begåtts. Uppgifter får i stället hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott med två års straffminimum eller vissa särskilt angivna brott inom säkerhetspolisens verksamhetsområde, till exempel sabotage eller spioneri (2 § IHL). Begreppet brottslig verksamhet har behandlats i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, avsnitt 9.3.1).

Kravet på att åtgärden ska vara av särskild vikt för något av de angivna ändamålen innefattar både ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge och ett krav på behovet av inhämtning i det enskilda fallet. I förarbetena anges att det på goda grunder ska kunna bedömas att åtgärden skulle ha stor betydelse för att uppnå det syfte i vilket de inhämtas. Detta förutsätter enligt förarbetena normalt att andra uppgifter, till exempel information från källdrivning, ger vid handen att viss brottslig verksamhet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas genom åtgärden. Bedömningen av åtgärdens betydelse i förhållande till ändamålet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan ska grundas på faktiska omständigheter. Tillsammans medför kraven på angivande av brottslig verksamhet av visst slag och det förväntade resultatet av åtgärden ett konkretionskrav som anses begränsa, men inte utesluta, möjligheten att inhämta uppgifter i syfte att förebygga brott. I förarbetena anges särskilt att det inte kan komma i fråga att exempelvis rutinmässigt inhämta uppgifter i syfte att kartlägga personer enbart på grund av att de är kriminellt belastade eller ingår i en viss grupp eller ett visst nätverk (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 85 och s. 121).

Som vid annan tvångsmedelsanvändning gäller proportionalitetsprincipen. Eftersom inhämtningslagen inte har någon motsvarighet till beslags- eller avlyssningsförbuden i rättegångsbalken eller preventivlagen ska det vid proportionalitetsbedömningen tas särskild hänsyn till om åtgärden innebär ett intrång i något särskilt rättsligt skyddat intresse, till exempel meddelarskyddet. Även omfattningen av inhämtningen och villkoren för åtgärden, såsom geografiska eller tidsmässiga avgränsningar, kan påverkas av proportionalitetsbedömningen (prop. 2011/12:55, s. 87 och s. 121 f.).

Inhämtningslagen innehåller inget krav på att tvångsmedelsanvändningen ska rikta sig mot en viss person. De åtgärder som avser en viss teleadress eller kommunikationsutrustning innebär dock att åtgärden kan sägas indirekt riktas mot en viss person (jfr 4 § IHL).

Ett beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen verkställs av operatörerna som ansvarar för att göra informationen tillgänglig. Myndigheterna får inte på samma sätt som vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken använda egen teknisk utrustning för att tillgängliggöra uppgifterna.

Förutsättningarna för tillstånd till hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen är huvudsakligen desamma som beskrivits ovan, med det undantaget att åtgärden måste vara av *synnerlig* vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet för att hemlig dataavläsning ska komma i fråga (10 §).

Rättssäkerhetsgarantier

Beslut enligt inhämtningslagen fattas av åklagare efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § IHL). Det är endast ett fåtal åklagare som får besluta om inhämtning enligt ett internt beslut från Åklagarmyndigheten (Riksåklagarens beslut den 24 september 2019, dnr 2019–816). Beslutsordningen i inhämtningslagen beskrivs i kapitel 7.

Lagstiftarens utgångspunkt är att inhämtningen ska ske inom ramen för ett särskilt ärende som avslutas när inhämtningen har skett (prop. 2011/12:55 s. 85). Det finns inga formella krav på dokumentation av framställningen men beslutet ska innehålla uppgifter om vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för beslutet, vilken tid beslutet avser och de närmare avgränsningarna av beslutet,

till exempel vilket telefonnummer som avses. Tiden för åtgärden får inte bestämmas längre än nödvändigt. I den mån inhämtning i realtid är tillåten får sådan inte avse längre tid än en månad från beslutet. Tiden får dock förlängas vid behov (4 § IHL).

Regleringen innehåller på samma sätt som annan tvångsmedelsreglering särskilda bestämmelser om granskning, bevarande och förstöring av uppteckningar (8 § IHL). Regleringen innehåller inte någon begränsning i fråga om användning av överskottsinformation i syfte att förhindra brott (6 § IHL). Uppgifter som kommer fram vid inhämtningen får endast användas i en förundersökning efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifterna får dock läggas till grund för att inleda en förundersökning (7 § IHL). Beslutsmyndigheten är skyldig att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslut enligt lagen senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades (5 § IHL). På så sätt har löpande tillsyn anordnats. Däremot saknas i regleringen såväl överklaganderätt som skyldighet att underrätta den som drabbats av tvångsmedelsanvändningen. Rättssäkerhetsgarantierna i inhämtningslagen beskrivs vidare i kapitel 8.

Beslut om hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen omfattas enligt lagen om hemlig dataavläsning av i allt väsentligt samma rättssäkerhetsgarantier som vid hemlig dataavläsning i övrigt. Som exempel kan nämnas att tillståndsfrågan prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av åklagare (14 § och 15 § andra stycket) och att offentligt ombud ska närvara vid prövningen, som sker vid sammanträde (16 §). Åklagare har interimistisk beslutanderätt i brådskande fall (17 §). Dessa rättssäkerhetsgarantier har behandlats i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, kap. 10). Regleringen gällande överskottsinformation, granskning, bevarande och förstörande vid hemlig dataavläsning i inhämtningsfallen har däremot utformats med inhämtningslagen som förebild och avviker därmed från vad som gäller vid hemlig dataavläsning i övrigt (31 § lagen om hemlig dataavläsning).

Omfattningen av användningen

Åklagarmyndigheten fattade 599 beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation under år 2021, på ansökan av Polismyndigheten eller Tullverket, varav 12 avslagsbeslut. Detta är en

ökning i förhållande till föregående år, då 551 beslut fattades. Användningen avsåg till 57 procent narkotikabrottslighet, 28 procent vapenbrottslighet, 10 procent mord och 4 procent andra grova brott, till exempel allmänfarlig ödeläggelse och människohandel (skr. 2022/23:30, s. 36 f.). I Säkerhetspolisens ärenden fattade åklagare beslut enligt inhämtningslagen i 148 beslut under år 2021, en ökning från 119 beslut under föregående år (skr. 2022/23:30, s. 38).

Under år 2021 inkom det två ansökningar om hemlig dataavläsning i inhämtningsfall, som båda bifölls av rätten (skr. 2022/23:30, s. 36 f.). De brottsbekämpande myndigheterna har bekräftat bilden att hemlig dataavläsning av detta slag används ytterst sällan.

5 Ett utvidgat tillämpningsområde för inhämtningslagen genom en utökad brottskatalog

5.1 Inledning

I lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen, IHL) regleras Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att i hemlighet inhämta trafikuppgifter, uppgifter från basstationstömningar och lokaliseringssuppgifter från elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster utanför en förundersökning. Inhämtning av realtidsuppgifter är möjlig endast beträffande uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning befinner sig (lokaliseringssuppgifter). Inhämtning får ske i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Tillstånd till 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. De brottsbekämpande myndigheterna får inte hämta in uppgifterna med egna tekniska hjälpmedel utan inhämtningen sker från tjänsteleverantörer.

Genom lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns möjlighet att, på samma sätt som följer av inhämtningslagen, hämta in kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som anges i inhämtningslagen.

Regelverket för inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet har beskrivits mer ingående i avsnitt 4.5.

Frågan om att utvidga inhämtningslagen genom att fler brotts typer ska kunna ligga till grund för inhämtning av uppgifter har väckts vid flera tillfällen av de brottsbekämpande myndigheterna, framför allt av Ekobrottsmyndigheten, och utretts flera gånger av lagstiftaren, vilket vi redogör för i avsnitt 5.2. Regeringen har nu bedömt att det finns skäl att utreda frågan vidare.

Vi har därför fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för inhämtningslagen bör utvidgas (dir. 2022:32). I kommittédirektiven anges särskilt att ett alternativ till att införa en straffvärdeventil i lagen till exempel kan vara att se över den nuvarande brottskatalogen och överväga om denna bör utvidgas till att omfatta fler brott. Övervägandena bör enligt uppdraget även omfatta hemlig dataavläsning vad gäller inhämtning av kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter med hänsyn till sambandet med bestämmelserna i inhämtningslagen.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av ett utökat tillämpningsområde för inhämtningslagen – och de förhållanden som gjort att ett sådant behov uppkommit – beskrivs i avsnitt 5.3. I avsnitt 5.4 och 5.5 behandlas nyttan av ett utökat tillämpningsområde och de integritetsrisker som följer med detta. Därefter görs i avsnitt 5.6 en bedömning av om det är proportionerligt utifrån behov, effektivitet och integritet att utöka inhämtningslagens tillämpningsområde. Vid överväganden om en utvidgning av inhämtningslagen finns det anledning att se närmare på lagens kvalifikationskrav och ändamål, vilket görs i avsnitt 5.7. I avsnitt 5.8 tar vi sedan ställning till vilka brott som ska kunna medföra inhämtning av uppgifter och om det behövs något ytterligare kvalifikationskrav för att avgränsa tillämpningsområdet. Om en utvidgning av tillämpningsområdet för inhämtningslagen är förenlig med EU-rätten och övriga förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter behandlas i avsnitt 5.9.

I kapitel 6 övervägs sedan fler utvidgningar av inhämtningslagens tillämpningsområde, bland annat om uppgifter om meddelanden ska få hämtas in i realtid.

5.2 Tidigare överväganden

5.2.1 Förarbetena till inhämtningslagen

Inhämtningslagen infördes i enlighet med förslag i propositionen *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation* (prop. 2011/12:55). En rätt för de brottsbekämpande myndigheterna att inhämta andra uppgifter än innehållsuppgifter om elektronisk kommunikation om misstankarna rörde brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, hade tidigare funnits i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Under remissbehandlingen av Polismetodutredningens förslag om att införa inhämtningslagen framförde Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket att det borde införas en straffvärdeventil även för underrättelseverksamheten för att inte en stor del av den grova organiserade brottsligheten skulle falla utanför regleringen. Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen och Tullverket framförde synpunkten att två års straffminimum var ett för högt ställt krav (s. 82).

Regeringen svarade på remissynpunkterna genom att framhålla att även om en sänkt strafftröskel skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade förutsättningar i underrättelseverksamheten hade det inte framkommit att behovet var så stort att det övervägde de nackdelar som en sådan utökad inhämtningsmöjlighet skulle innebära från integritetssynpunkt. Regeringen framhöll vidare att det med hänsyn till den breda informationsinsamlingen och det framåtblickande perspektivet i underrättelseverksamheten var lämpligt att, av integritetsskäl, behålla en lika hög tröskel som tidigare. Regeringen ansåg inte heller att det var lämpligt att införa en straffvärdeventil eftersom lagen var tänkt att tillämpas innan det finns någon anknytning till ett specifikt brott eller en konstaterad brottsmisstanke. Vidare påpekade regeringen att det förhållandet att uppgifter i underrättelseskedet normalt sett har mindre konkretion än uppgifter om specifika brott i en förundersökning, talade för att möjligheten att inhämta uppgifter normalt bör vara mer begränsad i underrättelseskedet (s. 85 f.).

5.2.2 Datalagringsutredningen

I betänkandet *Datalagring och integritet* (SOU 2015:31, s. 314 ff.) anges att Ekobrottsmyndigheten hade framfört ett behov av en möjlighet att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen, bland annat av skälet att ekonomisk brottslighet ofta har en nära koppling till systemhotande grov och organiserad brottslighet och att möjlighet till kartläggning via telefonlistor skulle få stor betydelse för att identifiera de kontakter som finns inom nätverken, vilket ökar möjligheten för lagföring.

Datalagringsutredningen anförde att det, bland annat utifrån utredningens kartläggning om hur inhämtningslagen används och vilken nytta den leder till i den brottsbekämpande verksamheten, inte var svårt att se att en möjlighet för Ekobrottsmyndigheten att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen skulle kunna vara till stor nytta i myndighetens verksamhet. Det ingick dock inte i utredningens uppdrag att överväga den typen av förändringar i lagens tillämpningsområde. Enligt Datalagringsutredningens uppfattning kunde det dock finnas anledning att överväga frågan i ett annat sammanhang.

Regeringen ansåg i den efterföljande propositionen *Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten* (prop. 2018/19:86) i likhet med Datalagringsutredningen att en möjlighet att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen säkert skulle kunna vara till nytta i myndigheternas verksamhet, men att frågan fick analyseras i ett annat sammanhang eftersom den krävde noggranna överväganden (s. 91).

5.2.3 Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden konstaterade i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37, s. 418 ff.) att en del av den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen är såväl allvarlig och omfattande som avancerad och svårupptäckt, vilket ställer särskilda krav på effektiva verktyg i underrättelseverksamheten.

Det hade förts fram till utredningen att inhämtningslagen var ett viktigt verktyg för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Informationen angavs bland annat fylla eventuella kun-

skapsluckor eller verifiera befintlig information eller motstridiga uppgifter. Enligt uppgift till utredningen var de förundersökningar som inletts efter att inhämtningslagen använts i underrättelsestadiet över lag mer väl underbyggda. Det hade även förts fram att de uppgifter som inhämtats gav förutsättningar för att identifiera den del av den organiserade brottsligheten som rymmer s.k. specialister och möjliggörare inom den ekonomiska brottsligheten. När det gäller allvarliga brott som riktas mot välfärdssystemen hade det lyfts fram till utredningen att uppgifter om elektronisk kommunikation kan vara avgörande för att nå upp till en sådan nivå i fråga om misstankar att förundersökning kan inledas.

Utredningen påpekade att de brott vars straffminimum i dag inte medger en tillämpning av inhämtningslagen kan vara lika allvarliga, omfattande och avancerade som brott för vilka lagen kan tillämpas. Då en sådan ordning inte var tillfredställande ansåg utredningen att det fanns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamhet vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen.

Med hänsyn till att regeringen tillsatt Utredningen om datalagring och EU-rätten för att bland annat se över inhämtningslagens utformning i ljuset av den s.k. Tele2-domen, avstod Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden från att närmare gå in på frågan om utformningen av inhämtningslagen. Några överväganden om utvidgning av möjligheterna att tillämpa inhämtningslagen finns inte i delbetänkandet från Utredningen om datalagring och EU-rätten *Datalagring – brottsbekämpning och integritet* (SOU 2017:75).

5.2.4 Förarbetena till förändringar på punktskatteområdet

I propositionen *Vissa kontrollfrågor och andra frågor på punktskatteområdet* (prop. 2017/18:294 s. 69 f.) tog regeringen ställning till de förslag som lagts fram i *Slutredovisning av regeringsuppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor* (Fi 2015/05353/S3, Ju 2018/02964/Å, s. 16). När det gällde förslaget om ändringar i inhämtningslagen uttalade regeringen att en utökad möjlighet att hämta in uppgifter med stöd av lagen skulle kunna vara till nytta i myndig-

heternas brottsbekämpande verksamhet, men att frågor om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning bör balanseras mot integritetsintresset kräver noggranna överväganden som tar hänsyn till hela systemet med hemliga tvångsmedel. Regeringens avsikt var därför att framöver närmare analysera om det fanns förutsättningar att gå vidare med förslaget i denna del.

5.2.5 Förarbetena till lagen om hemlig dataavläsning

Ekobrottsmyndigheten anförde i sitt remissyttrande över betänkandet *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet* (SOU 2017:89) att hemlig dataavläsning inte kommer att kunna användas i myndighetens underrättelseverksamhet och påtalade därför vikten av att det införs en straffvärdeventil i inhämtningslagen för att det ska bli möjligt. Regeringen angav att man inte ifrågasätter att en straffvärdeventil i inhämtningslagen skulle kunna effektivisera Ekobrottsmyndighetens arbete i vissa underrättelsefall. Det fanns dock enligt regeringen en svårighet med en straffvärdeventil i underrättelseverksamhet eftersom det är svårt att bedöma straffvärdet av den brottsliga verksamheten i ett så tidigt skede. Det ansågs i vart fall vara en fråga som behövde ses över i ett större sammanhang och som inte kunde hanteras inom ramen för det aktuella lagstiftningsarbetet (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 133 f.).

5.2.6 Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndigheten

Riksrevisionen har i rapporten *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten* (RiR 2021:30) granskat effektiviteten i Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet. I rapporten slås fast att det inom den organiserade brottsligheten ofta används avancerade former av ekonomisk brottslighet och varje år beräknas staten gå miste om miljardbelopp som en konsekvens av detta. Genom att bekämpa den ekonomiska brottsligheten kan staten effektivt motverka den organiserade brottsligheten i stort (s. 5 och 8).

Riksrevisionens slutsats är att underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten saknar vissa rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra den organiserade

ekonomiska brottsligheten. Det handlar bland annat om att inhämtningslagen inte kan användas i underrättelseverksamheten eftersom Ekobrottsmyndighetens brottskatalog inte innefattar brott med ett straffminimum om fängelse i två år. Ekobrottsmyndigheten uppmärksammade regeringen på detta redan 2015 och menade då att möjligheterna att snabbt höja kvaliteten på underrättelser om organiserad brottslighet skulle öka om underrättelseverksamheten inom Ekobrottsmyndigheten fick tillämpa inhämtningslagen (s. 34 f. och 51). Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen, i syfte att öka effektiviteten i arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, att se till att underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet (s. 53).

5.2.7 Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel hade bland annat i uppdrag att ta ställning till om en straffvärdeventil bör införas i inhämtningslagen. Bakgrunden till uppdraget var att framför allt Ekobrottsmyndigheten hade påtalat behovet av en sådan straffvärdeventil vid flera tillfällen, eftersom myndigheten i princip inte handlägger några brott med ett ministraff om fängelse i två år, och att frågan om ett bredare tillämpningsområde i inhämtningslagen hade tagits upp i olika utredningar och propositioner utan att utredas närmare.

Tullverket och Polismyndigheten förde fram till utredningen att det i myndigheternas underrättelseverksamhet finns behov av en möjlighet att använda inhämtningslagen för fler brott. För Tullverkets del i fråga om grova brott avseende punktskatter och grovt tullbrott och för Polismyndighetens del i fråga om organiserade tillgrepp och bedrägerier.

Utredningen kom fram till att en straffvärdeventil inte bör införas i inhämtningslagen och anförde som skäl för denna bedömning att avsaknaden av en konkret brottsmisstanke i underrättelseskedet medförde att det inte framstod som rimligt att göra en tillförlitlig bedömning av den aktuella brottslighetens straffvärde. Därtill kom, menade utredningen, att det utifrån den behovsbeskrivning som gjorts i frågan, kunde ifrågasättas hur stort tillämpningsområdet skulle bli

i praktiken för en straffvärdeventil som enbart avser enstaka brott och som inte gör det möjligt att lägga samman flera brott och utgå från det samlade straffvärdet (*Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, SOU 2022:19, s. 395 ff.).

5.3 Behovet av ett utvidgat tillämpningsområde

5.3.1 Ekobrottsmyndigheten

Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är den myndighet som har huvuduppdraget att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten är en av två myndigheter inom åklagarväsendet, men beskrivs som en åklagarmyndighet med ett utökat uppdrag eftersom myndigheten har en sammansättning av olika kompetenser med både åklagare, civila utredningsfunktioner och poliser.

Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten är en polisär uppgift och leds av Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under den nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten men är placerad vid Ekobrottsmyndigheten. Polismyndigheten är ansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamheten bedrivs på uppdrag av Ekobrottsmyndigheten och för myndighetens syften, dvs. för att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet. Polismyndigheten har ett författningsreglerat stöd att bedriva underrättelseverksamhet, att leda verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som endast får utföras av polismän och är skyldig att ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten, se 2 § polislagen (1984:387) samt 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i nämnda förordning om att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid Ekobrottsmyndigheten. Detta framgår i stället av 1 kap. 4 § första stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som har fått i uppdrag att bland annat analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion samt att analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten

och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att bedriva underrättelseverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025 (dir. 2023:90).

Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten samlar, bearbetar och analyserar information för att bygga kunskap om kriminella aktörer och brottsliga fenomen i syfte att upptäcka, förebygga och förhindra ekonomiska brott. I verksamheten prioriteras arbetet mot grov och organiserad ekonomisk brottslighet, särskilt inom brottsområdena punktskattebrott, skattebrott som grundar sig på mervärdesskatt inom EU (MTIC), penningtvättsbrott, finansmarknadsbrott samt ärenden som kan ha anknytning till terrorismfinansiering. Arbetet som riktas mot arbetslivskriminalitet har också fått en ökad prioritering.

Från underrättelseverksamheten anmäls ärenden till utredningsverksamheten. Anmälningar från underrättelseverksamheten kan bidra till ökad kunskap om företeelser och kriminella aktörer och rör oftast allvarlig brottslighet. Ärenden överlämnas även till andra behöriga myndigheter för vidtagande av till exempel administrativa och brottsförebyggande åtgärder. Samverkan med andra myndigheter är central för myndighetens underrättelseverksamhet, till exempel finanspolisen vid Polismyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenhet. Medverkan i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet utgör också en viktig uppgift för underrättelseverksamheten (*Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 24 och 40).

Ekobrottsmyndighetens behovsbeskrivning

Ekobrottsmyndigheten har under lång tid påtalat ett stort behov av att kunna hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen. Myndigheten har anfört att myndighetens underrättelseverksamhet, på grund av de relativt låga straffsatserna vad avser grova ekonomiska brott, inte kan hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation som hade kunnat spela en avgörande roll i möjligheten att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomiska brott av grovt slag. Det handlar om brott som har anknytning till s.k. grov organiserad brottslighet.

De brott som Ekobrottsmyndigheten har framfört att underrättelseverksamheten vid Ekobrottskansliet har ett behov av att använda inhämtningslagen avseende är grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grovt penningtvättsbrott, grov näringspenningtvätt, grovt svindleri, grov marknadsmanipulation samt grovt bedrägeri.

Bakgrunden till behovet har Ekobrottsmyndigheten beskrivit enligt följande.¹ Den organiserade ekonomiska brottsligheten har blivit mer omfattande, mer samhällsskadlig och mer komplex. De kriminella aktörerna hanterar brottsvinster som årligen uppgår till miljardbelopp, varav en omfattande del är medel som undandras staten i form av skatteintäkter. Vinsterna från ekonomisk brottslighet återinvesteras i annan organiserad brottslighet och utgör därmed en viktig del i kriminella aktörers verksamhet.

I större ärenden som hanteras vid myndigheten är det vanligt att det förekommer brottsupplägg som involverar olika former av kriminella nätverk och organisationer. Dessa aktörer är inte sällan multi-kriminella och bedriver inte endast organiserad ekonomisk brottslighet, utan även annan allvarlig brottslighet såsom utpressning, vapen- och narkotikabrott samt dödligt våld. Kopplingar till organiserad brottslighet förekommer framför allt i ärenden där det finns misstankar om att bolag används som brottsverktyg för ekonomisk vinning och där det finns misstankar om penningtvätt genom kontantintensiva näringsverksamheter. När brottsligheten utförs med bolag som brottsverktyg skapas förutsättningar för huvudmän att distansera sig från kriminella aktiviteter, bland annat genom användandet av s.k. målvakter som företrädare.

Den ekonomiska brottsligheten är ofta sammanflätad på så sätt att flera brott utförs samtidigt, till exempel grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott och grovt penningtvättsbrott. I de multipla brottsuppläggen rör det sig vanligen om brottslighet som faller inom grov ekonomisk brottslighet och det sammanlagda straffvärdet kan överstiga sex års fängelse. I den ekonomiska brottslighetens natur ligger även att summor delas upp på olika konton, transaktioner, bolag och målvakter, vilka var för sig endast kan knytas till gärningar med ett lågt straffvärde, samtidigt som den sammanlagda bilden av brottsligheten avser höga belopp med höga straffvärden.

¹ Behovsbeskrivningen bygger på uppgifter som inhämtats från Ekobrottsmyndigheten samt Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021.

Brottsligheten är i många fall också gränsöverskridande och majoriteten av de organiserade brottsnätverken är verksamma i flera länder. På Ekobrottsmyndigheten har internationaliseringen visat sig i hanteringen av brottsvinster, användningen av utländska målvakter och företag, utnyttjandet av utländsk arbetskraft samt att brotten i vissa fall har varit styrda och organiserade av internationella brottsnätverk. Vid den typ av ekonomisk brottslighet som genererar stora brottsvinster finns vanligtvis kopplingar till utlandet. I dessa fall styrs hela eller delar av brottsupplägget av personer som inte befinner sig i Sverige. Under åren 2019 och 2020 utsattes det svenska skattesystemet för ett stort antal momsbedrägerier som bedöms ha varit styrda från utlandet. Därtill återfinns utlandskopplingar vid organiserad arbetslivskriminalitet, vid punktskattebrott och bedrägerier mot det svenska välfärdssystemet. Utlandskopplingar innebär att insyn och transparens försvåras liksom att brottsvinsterna kan försvinna ut ur landet.

Enligt Ekobrottsmyndigheten har den ekonomiska brottsligheten blivit alltmer välorganiserad och planerad. Brottsuppläggen är kvalificerade och komplexa och möjligheten att distansera sig från brottsligheten har ökat. Distanseringen kan bero på att aktörerna har avancerat i sin brottslighet och börjat bygga en legal fasad för sin kriminella verksamhet. Distanseringen kan också bero på att det vid vissa brottsupplägg finns ett behov av specialister utan några anmärkningar i belastningsregistret. Detta medför att den kriminella aktören inte är synlig i den brottsliga kärnverksamheten.

Inom den organiserade brottsligheten skapas det ibland härvor av bolag som företräds av målvakter och som ingår i samma brottsupplägg. Brottsuppläggen underlättas av att det är enkelt att bilda nya bolag och att flytta den brottsliga verksamheten från bolag till bolag. Det förekommer att kriminella aktörer är verksamma i över hundra bolag samtidigt, varav flera med aktiva brottsupplägg. I de större ärendena förekommer också misstankar om korruption, infiltration och otillåten påverkan.

Ekonomiska brottslingar samarbetar ofta i nätverk. För att identifiera de kontakter som finns inom nätverken är kartläggning via telefonlistor av signifikant betydelse. Att upptäcka och kartlägga nätverk genom traditionell spaning är i princip omöjligt. Eftersom personer i dag vanligen har kontakt via telefon eller e-post är det svårt att utan trafikdata inhämta ett tillräckligt underlag för att agera mot

individer i nätverk som det inte sedan tidigare finns uppgifter om. Underrättelseärendena tenderar då att i stället fokusera isolerat på individer som det redan finns uppgifter om. Det är ofta fråga om mindre centrala aktörer som mot ersättning utför vissa uppgifter. Huvudmännen undgår då upptäckt.

Sammantaget har Ekobrottsmyndigheten uppgett att den ekonomiska brottsligheten blivit allt svårare att upptäcka, utreda och leda i bevis. En möjlighet att använda åtgärderna i inhämtningslagen vid ekonomisk brottslighet skulle därför enligt myndigheten öka förmågan hos underrättelseverksamheten att tidigare upptäcka pågående brottslig verksamhet genom att den får kunskap om aktörer och kontaktytor. Aktörernas roller och funktioner i nätverken skulle identifieras så att aktörer högre upp i de kriminella organisationernas hierarki skulle nås. Arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten skulle också effektiviseras. Vidare skulle underrättelseverksamheten kunna framställa brottsanmälningar mot strategiska personer och nätverk i syfte att skapa förutsättningar för utredning och lagföring. Myndigheten har understrukt att det är viktigt att brottsligheten avslöjas medan den fortfarande är pågående eftersom möjligheten att återta brottsvinster annars försvinner.

5.3.2 Polismyndigheten

Underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten

Polismyndighetens underrättelseverksamhet bedriver, inom området brottsbekämpning, undersökning av brottslig verksamhet i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka sådan verksamhet. Underrättelseverksamheten är proaktiv och framåtblickande till sin karaktär samt strävar efter att kunna beskriva såväl brottsligheten som andra fenomen och hot som kan påverka Polismyndighetens uppdrag. Brottsbekämpande underrättelseverksamhet handlar om att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Det rör sig om underrättelsemisstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller om allmänna misstankar om framtida brott. Underrättelsemisstankarna om brottslig verksamhet avser fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. Det framtagna underrättelsematerialet kan senare

komma att läggas till grund för till exempel beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet. Underrättelseverksamheten stöder utredningsverksamheten genom att tillhandahålla underlag för utredningar inom ramen för det brottsbekämpande arbetet mot allvarlig och organiserad brottslighet (Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst, PM 2021:17, s. 21 och 24).

Finanspolissektionen (finanspolisen) är en del av underrättelseenheten på Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA) och ansvarar för underrättelseverksamhet avseende penningtvätt och finansiering av terrorism.

Polismyndighetens behovsbeskrivning

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten har ett behov av att använda inhämtningslagen i större utsträckning vad avser brott som typiskt sett kan kopplas till den grova organiserade brottsligheten. Det gäller brotten grov stöld, inbrottsstöld, grovt häleri, grovt penningtvättsbrott, grovt bidragsbrott, grov näringspenningtvätt och grovt bedrägeri.

Penningtvätt och bedrägerier

Bakgrunden till behovet vad gäller grova penningtvättsbrott, grova näringspenningtvättsbrott och grova bedrägerier har Finanspolisen beskrivit enligt följande.²

De kriminella nätverkens brottslighet motiveras i huvudsak av ekonomisk vinning. Den våldsbrottslighet som förekommer är generellt antingen ett medel för att begå vinstmotiverad brottslighet eller har sin grund i konflikter som uppstått på grund av denna brottslighet. Skjutvapenvåldet har dessutom över tid fått tydliga ekonomiska förtecken med kontraktmord som kräver brottsvinster i anstiftarledet och motiverar unga utförare att rekryteras till nätverken. Särskilt narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens

² Behovsbeskrivningen bygger på uppgifter som inhämtats från Polismyndigheten samt Finanspolisens årsredovisning 2021, Polismyndigheten samt rapporten *De organiserade bedrägerierna – en rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2021, dnr: A354.340/2021.

aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten.

Materialet från de krypterade kommunikationstjänsterna Encrochat, Sky ECC och Anom har gett nya insikter om penningtvätt och hanteringen av vinster från organiserad brottslighet och vittnar om att penningtvätt är ett omfattande och globalt problem som det krävs samverkan över gränserna för att komma åt.

Lärdomarna från de krypterade kommunikationstjänsterna är flera. Narkotikasmuggling bedrivs i en närmast industriell skala och en stor del av penninghanteringen är kontant. För att effektivt och med mindre risk kunna tillgodogöra sig brottsvinsterna används i stor utsträckning ekonomiska aktörer som står, eller ska stå, under finansiell tillsyn men som medvetet medverkar och understödjer de kriminella nätverkens penninghantering; s.k. möjliggörare. Möjliggörarna kan ha expertkunskap eller erbjuda tjänster som behövs i uppläggen. De ombesörjer olika former av penningtvättsåtgärder, exempelvis att föra ut stora summor kontanter till utlandet, placera pengar i det finansiella systemet eller skicka brottsvinsten för att dölja det brottsliga ursprunget. Valutaväxlingskontor, betalningsombud, insiders på banker och fastighetsmäklare har i flera analyser vid Finanspolisen visat sig vara centrala för organiserad brottslighet. Dessa möjliggörare är ibland så nära knutna till de kriminella nätverken att de är en del av dessa, i andra fall ägnar de sig åt verksamheten på en professionell nivå, många gånger med flera nätverk som kunder. Att de kriminella nätverken nyttjar ”insiders” på finansiella företag, samt penningtvättens koppling till korruption, innebär även att det finns samhällshotande element i brottsligheten.

De kriminella nätverkens brottslighet har över tid genomgått en professionalisering och ökad organiseringsgrad, inte minst narkotika-, bedrägeri- och välfärdsbrottsligheten. Den ökade professionaliseringen innebär att tillvägagångssätten i fråga om penningtvätt präglas av motsvarande ökad organiseringsgrad. Detta sker genom en ökad internationalisering och användande av komplexa upplägg som till exempel innefattar FinTech³-lösningar eller kryptovalutor. Ofta används verk-

³ FinTech är ett samlingsbegrepp för den pågående växelverkan som finns mellan finansiell verksamhet och teknologisk innovation. FinTech omfattar såväl nya tjänster som från grunden är uppbyggda av teknisk innovation, exempelvis betalningar med virtuell valuta med hjälp av blockkedjetechnik, som traditionella tjänster som effektiviserats med hjälp av teknisk innovation (se Riksbankens hemsida, läst den 6 februari 2023): <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/fsr/fordjupningar/svenska/2017/fintech--vaxelverkan-mellan-finansiell-verksamhet-och-teknologisk-innovation-fordjupning-i-finansiell-stabilitetsrapport-maj-2017.pdf>.

samhetsutövare i andra länder vilket starkt begränsar Finanspolisens möjlighet till uppgiftsinhämtning från verksamhetsutövare.

Under 2021 gjorde finanspolisen en analys av hanteringen av brottsvinster från bedrägerier. Analysen visar att det ofta handlar om multikriminella aktörer och att det är stor risk att bedrägerivinsterna återinvesteras i annan allvarlig brottslighet som narkotika, vapen och våld. Vid en jämförelse mellan olika bedrägerityper utifrån en skattning av brottsvinsternas omfattning, de kriminella aktörernas förmåga och risken att pengarna återinvesteras i organiserad brottslighet, bedömdes moms- och välfärdsbedrägerierna utgöra det största hotet. Dessa brott genererar årligen miljardbelopp och aktörerna har hög ekonomisk och organisatorisk förmåga och tydliga kopplingar till grov och organiserad brottslighet. Detta innebär att den organiserade brottsligheten ges tillgång till ansenliga finansiella medel som sedan kan investeras i såväl den kriminella kontexten som den lagliga ekonomin. I sin förlängning innebär detta att dessa brottsvinster kan vara systemhotande till sin karaktär.

De kriminella ekonomiska aktörer i Sverige som hanterar nätverkens brottsvinster är väl medvetna om att medlen härrör från brottslig verksamhet. Genomförda transaktioner rapporteras därför inte till Finanspolisen.⁴ Detsamma gäller de möjliggörare inom penningtvättsområdet som visat sig förekomma i en utsträckning som inte tidigare varit känt. Det kan handla om till exempel anställda på finansiella institut, fastighetsmäklare och revisorer. Finanspolisens möjlighet att inhämta uppgifter genom verksamhetsutövare är därför ytterst begränsade. Därtill kommer att det, avseende dessa aktörer, saknas misstankar om delaktighet i annan brottslighet, såsom narkotika- eller vapenbrott, som skulle kunna möjliggöra inhämtning inom under rättelseverksamheten. Eftersom dessa möjliggörare oftast är verksamma i legala verksamheter förekommer de sällan i polisiära system. Därmed blir en underrättelsemisstanke om penningtvätt eller näringspenningtvätt svår att leda i bevis utan möjligheten att inhämta uppgifter som kan bekräfta möjliggörarens kontakt med kriminella grupperingar.

⁴ Vissa verksamhetsutövare i Sverige är skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter till Finanspolisen enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kriminella nätverk utnyttjar både legala och illegala finansiella strukturer för att hantera och investera brottsvinster. Att bryta denna utveckling är en förutsättning för att försvaga de kriminella nätverken ekonomiskt, vilket i sin tur både begränsar nätverkens förmåga att upprätthålla sin kriminella verksamhet och förmågan att rekrytera nya medlemmar. Detta kan endast ske genom att angripa de kriminella nätverkens strukturer för den penningtvätt som följer av deras brottslighet. Finanspolisen menar sammantaget att det finns ett stort behov av att kunna inhämta information på underrättelsestadiet när det gäller såväl grova penningtvättsbrott som grova näringspenningtvättsbrott som de kriminella nätverken begår.

Bidragsbrott

Bidragsbrott handläggs i dag huvudsakligen av Polismyndigheten. Brotten kan i undantagsfall handläggas av Ekobrottsmyndigheten under vissa förhållanden (se 9 § förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten samt Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens riktlinjer *Fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten*, ÅMR 2017:1, EBMR-R 2017:5). I delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott* (SOU 2022:37) föreslår 2021 års bidragsbrottsutredning att bidragsbrott i stället ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten eftersom den myndigheten har störst kunskap och erfarenhet av brott som begås genom företag och utreder andra brott mot välfärden. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Polismyndigheten har anfört att de tvångsmedel som anges i inhämtningslagen utgör viktiga verktyg för att bekämpa den organiserade brottslighetens systematiska utnyttjande av bidrag. Bakgrunden till behovet har beskrivits enligt följande.⁵

⁵ Behovsbeskrivningen bygger på uppgifter som inhämtats från Polismyndigheten, utredningarna *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förbinda, upptäcka och beivra*, (SOU 2017:37), *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, (SOU 2019:59) och *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott* (SOU 2022:37) och rapporterna *Förbättrad hantering av bidragsbrott – slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, Polismyndigheten, 21 oktober 2020, dnr A310.133/2018 och *De organiserade bedrägerierna – en rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, Polismyndigheten, 2021, dnr: A354.340/2021.

Välfärdssystemen utsätts för en alltmer omfattande och organiserad brottslighet. Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andelen misstänkta bidragsbrott är hög. Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen beräknas uppgå till cirka 18 miljarder kronor varje år. En stor del av de felaktigt utbetalda ersättningarna är assistansersättningar (*Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*, Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2022:9, s. 17).

Digitaliseringen av välfärdssystemen har skapat förutsättningar för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av systemen och det är vanligt att företag och identitetsmissbruk används som verktyg för att felaktigt få utbetalningar. Brottsligheten är systematisk och har planerade och genomtänkta upplägg och det finns ett klart samband mellan bidragsbrott och den organiserade brottsligheten. Bidragsbrotten är en viktig inkomstkälla för de kriminella miljöerna och brottsligheten genererar stora brottsvinster som kan användas för att investera i fortsatt brottslighet eller den lagliga ekonomin. Effektiva åtgärder krävs för att förebygga, förhindra och upptäcka bidragsbrotten och säkerställa korrekta utbetalningar. Brottsligheten riskerar annars att skada tilltron till välfärdssamhället. Brottsligheten är många gånger komplex och det krävs ett omfattande arbete för att bekämpa den. Sammantaget finns det ett stort behov av att kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation avseende grovt bidragsbrott.

Organiserad tillgreppsbrottslighet

Polismyndigheten har framfört att det i myndighetens underrättelseverksamhet finns behov av en möjlighet att använda inhämtningslagen när det gäller organiserade tillgrepp som ofta utförs av internationella brottsnätverk. Bakgrunden till behovet har Polismyndigheten beskrivit enligt följande.⁶

Internationella brottsnätverk ligger bakom en stor del av tillgreppsbrottsligheten i landet och utnyttjar systematiskt den fria rörligheten inom EU och Schengen för att begå serier av stölder i olika länder. Brotten utförs i organiserad form och har systematiska upplägg. Sverige är sårbart på grund av god tillgång till dyrbara tillgångar, förhållandevis låga straff för tillgreppsbrott och håleri och

⁶ Behovsbeskrivningen bygger på uppgifter som inhämtats från Polismyndigheten och rapporten *Internationella brottsnätverk aktiva med organiserad tillgreppsbrottslighet* – En erfarenhetsberättelse 2019–april 2022, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, januari 2022.

dessutom låg risk för upptäckt och rättsliga påföljder. Andra påverkansfaktorer är de sociala biståndssystemen för EU-medborgare, den svenska offentlighetsprincipen som underlättar nätverkens kartläggning samt utnyttjande av legala strukturer för att undgå upptäckt såsom användning av målvaktsbilar, bolagsmålvakter, samordningsnummer, särskilda postadresser och felaktig folkbokföring. Därtill kommer att nätverken i många fall etablerar sig i Sverige genom uppköp av fastigheter och uppstart av svenska bolag, vilket försvårar avvisning och utvisning.

Generellt har de internationella brottsnätverken hög förmåga till snabba förändringar i modus allt eftersom myndigheterna sätter in åtgärder. Många nätverk byter snabbt geografiskt område, resmönster eller brottsupplägg när myndigheter vidtar åtgärder som innebär ökad risk för upptäckt eller lägre vinstmarginaler. För myndigheterna innebär detta krav på ständig kunskapsinhämtning och anpassningsförmåga, likväl som försiktighet med informationsutlämning kring åtgärder mot nätverken. De ökade kopplingarna till inhemska kriminella aktörer och nätverk gör brottsligheten mer komplex och svårbekämpad, särskild då både huvudorganisation och brottsvinster ofta finns utomlands.

De vanligaste organiserade stölderna begångna av internationella brottsnätverk är bostadsinbrott, inbrott i fritidshus, båtmotorstölder, bilstölder, stölder av fordonsdelar, stölder av maskiner och verktyg, stölder av traktorer och entreprenadmaskiner, stölder från byggarbetsplatser, dieselstölder, metallstölder och systematiska butikstölder. Nätverken är även inblandade i andra brottstyper i Sverige till exempel bedrägeri, punktskattebrott, arbetslivskriminalitet, brott mot utlänningslagen, narkotikabrott, människohandel och människoexploatering. Nätverken som verkar i Sverige ingår ibland i stora kriminella strukturer som verkar inom alla typer av organiserad brottslighet, även i ursprungsländerna.

Larmtjänst⁷ har beräknat att det tillgrips försäkrat gods i Sverige för 1,5–2 miljarder kronor varje år. Svensk Försäkring har uppskattat att värdet av det stöldgods som fördes utomlands år 2020 uppgår till 1–1,5 miljarder kronor. Det finns inga uppskattningar av värdet på oförsäkrat gods som tillgrips i landet. Stöldgods saluförs ibland direkt på svarta marknaden, ofta via hälare på fysiska eller digitala mark-

⁷ Larmtjänst är en branschgemensam organisation för de svenska sakförsäkringsbolagen med syftet att bekämpa försäkringsrelaterad brottslighet och återfinna stulen försäkrad egendom.

nadsplatser. Det förekommer också att godset återförs på den legala marknaden där det saluförs av införstådda eller ovetande legala företag. Brottsvinsterna förs sannolikt i stor omfattning tillbaka till nätverkens ursprungsländer. Brottsvinsterna används också till att utveckla och finansiera den brottsliga verksamheten, till exempel att driva företag eller köpa fastigheter i Sverige.

Internationella brottsnätverk uppvisar generell hög avsikt och förmåga till organisation med en hierarkisk struktur. Det är ofta svårt att få kännedom om vem som anstiftar brotten, dvs. vem som finns i ledarskiktet. Samverkan mellan olika nätverk bedöms ske i större utsträckning i dag än tidigare. Inom vissa klanbaserade brottsnätverk ses graden av utnyttjande av unga lagöverträdare öka. Den legala transportnäringen, framför allt företag från andra EU-länder, används i stor utsträckning för transport av stöldgods ut ur landet. Användningen av legala transporter gör det svårare för brottsbekämpande myndigheter att upptäcka den brottsliga verksamheten.

Polismyndighetens förmåga att bekämpa de internationella tillgreppsbrotten begränsas i dag av att brottsligheten oftast inte omfattas av möjlighet till tvångsmedelsanvändning varken på utrednings- eller underrättelsestadiet. Att kunna använda sig av inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter för att kartlägga brottsligheten skulle därför vara av stor betydelse för brottsbekämpningen.

5.3.3 Tullverket

Underrättelseverksamheten vid Tullverket

Underrättelseverksamheten vid Tullverket inhämtar och analyserar information och lämnar den vidare till kontrollverksamheten. I arbetet ingår att analysera de förändringar som kan påverka Tullverkets arbete att övervaka in- och utförselbestämmelser följs och för att säkerställa en korrekt uppbörd. Underrättelseverksamhetens syfte är att leverera underlag till stöd för beslut om myndighetens strategiska inriktning och för operativa åtgärder i kontrollverksamheten. Underlag ska även tas fram för inriktning och prioritering av informationsinsatser och brottsförebyggande arbete.

Kontroller som utförs av Tullverket ska primärt vara underrättelsebaserade om det inte finns andra goda skäl, som krav från regeringen, andra myndigheter eller EU, eller att åtgärderna är föranledda av händelser som uppstår i den operativa verksamheten.

Tullverket har en hel del information och kunskap om risker och förändringar i varuflödet, men det är viktigt med nära samverkan med andra myndigheter och internationella samverkanspartner för att få ytterligare information. Även tips från allmänheten och information från företag inom till exempel logistikbranschen är av betydelse. Den samlade informationen är central för Tullverkets förmåga att genomföra analyser i syfte att uppnå en mer träffsäker verksamhet. Underrättelseinformation är också en viktig komponent i det brottsförebyggande arbetet. Underrättelseverksamheten ansvarar för en stor del av Tullverkets samverkan med andra nationella och internationella myndigheter i arbetet med att förebygga och motverka brottslighet (Tullverkets årsredovisning 2021, s. 25).

Tullverkets behovsbeskrivning

Tullverkets underrättelseverksamhet använder i dag inhämtningslagen i ärenden som rör grov och synnerligen grov narkotikasmuggling samt i ärenden gällande grov vapensmuggling. Tullverket har anfört behov av att använda inhämtningslagen även i fråga om grovt tullbrott, grov olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor och grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor, för att berika den information som finns i underrättelseverksamheten gällande dessa ärenden. Bakgrunden till behovet har Tullverket beskrivit enligt följande.⁸

Behovet är grundat i den ökade brottsligheten bestående av smuggling, förflyttning och lagerhållning av punktskattepliktiga varor. Brottsligheten utförs vanligtvis av kriminella nätverk som regelbundet och med hög grad av systematik transporterar och hanterar stora mängder av tobak och alkohol. De kriminella nätverken har kontroll över hela köp- och distributionskedjan, från tillverkare till slutkund. Den storskaliga alkohol- och tobakssmugglingen är orga-

⁸ Behovsbeskrivningen bygger på uppgifter som inhämtats från Tullverket samt Tullverkets årsredovisning 2021, DNR: STY 2021–585.

niserad och består i många fall av kriminella nätverksstrukturer kopplade till andra länder, exempelvis i Baltikum.

Brottsligheten genererar mycket stora brottsvinster och innebär ett betydande skattebortfall. Med anledning av höjd tobaksskatt under 2023 finns det risk för att brottsligheten kommer att öka. Brottsvinsterna återinvesteras i företag i Sverige alternativt förs utomlands. På grund av de relativt låga riskerna för lagföring är denna brottslighet ett attraktivt område för organiserad brottslighet. I ett flertal ärenden som rör smuggling och punktskattebrott har möjligheterna till kartläggning i syfte att förhindra och upptäcka brottsligheten varit klart begränsad i avsaknad av uppgifter som skulle ha kunnat erhållas med stöd av inhämtningslagen.

Brottsuppläggen är komplexa med många inblandade personer för transport, lagerhållning, penningtvätt, målvaktsuppdrag och vidareförsäljning. Huvudmännen står för inköp och planering, medan olika utförare har hand om smuggling och transport av punktskattepliktiga varor inklusive täcklaster samt lagerhållning av varorna. Brottsligheten sker över tid och är systematisk på så sätt att om en last tas i beslag kommer snabbt en ny och om någon utförare lagförs ersätts denne direkt. Genom användning av uppgifter från inhämtning i sådana ärenden skulle Tullverket kunna analysera rörelsemönster och kontakter för att bland annat identifiera och kartlägga de som är involverade i brottsligheten, särskilt huvudmännen.

5.3.4 Det finns behov av ett utvidgat tillämpningsområde

Vår bedömning: Det finns ett påtagligt behov av en utökad möjlighet till inhämtning av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka den sorts brottsliga verksamhet som de brottsbekämpande myndigheterna önskat ska omfattas av ett utökad tillämpningsområde. Samma behov gör sig gällande beträffande hemlig dataavläsning avseende kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter. Behovet kan inte tillgodoses med befintlig lagstiftning.

Skälen för vår bedömning

Ett utökad användningsområde för hemliga tvångsmedel kräver att det görs noggranna avvägningar beträffande behovet av åtgärden, åtgärdens förväntade effektivitet och nytta samt vilka integritetsintrång som åtgärden kan förväntas medföra. En möjlighet att inhämta uppgifter måste motsvaras av ett faktiskt behov, som inte kan tillgodoses med andra åtgärder.

Den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och är en stor utmaning för många statliga aktörer. I rapporten *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2023* (Polismyndigheten) konstateras att ekonomisk brottslighet är ett allt viktigare inslag i organiserad brottslighet. I rapporten anges att flera regionala underrättelsecentrum konstaterar att kunskapen hos kriminella aktörer ökar när det gäller brottsupplägg där näringsverksamhet i form av företag, föreningar och stiftelser används som brottsverktyg och att företagen huvudsakligen är baserade i Sverige men under senare tid har det blivit allt vanligare att kriminella aktörer använder sig av utländska företag som brottsverktyg (s. 9 f.).

För att kriminella personer ska kunna använda vinsterna från brottslig verksamhet, till exempel narkotika- och vapenhandel, används ofta avancerade former av ekonomisk brottslighet. Varje år beräknas staten gå miste om miljardbelopp i undandragen skatt som en konsekvens av den ekonomiska brottsligheten. Genom att bekämpa den ekonomiska brottsligheten kan staten effektivt även motverka den organiserade brottsligheten i stort. Den ekonomiska brottsligheten är krävande att spåra och kartlägga då den har blivit alltmer omfattande och komplex vad gäller brottsupplägg med komplicerade bolagsstrukturer och transaktionsmönster och många inblandade aktörer. Kombinationen av legala och illegala aktiviteter försvårar utredningar. Teknisk utveckling och digitalisering av transaktioner innebär ytterligare utmaningar. Ärendena kompliceras dessutom av att den organiserade ekonomiska brottsligheten många gånger sträcker sig utanför Sveriges gränser.

De brottsbekämpande myndigheterna, särskilt Ekobrottsmyndigheten, har under lång tid påtalat ett behov av att använda inhämtning av uppgifter i sina underrättelseverksamheter för att förebygga, förhindra och upptäcka grov ekonomisk brottslighet av olika slag. Därtill har Polismyndigheten uttryckt ett behov av åtgärden avse-

ende bland annat organiserad tillgreppsbrottlighet av grovt slag som ofta utförs av internationella brottsnätverk. Tullverket har också framfört ett behov av inhämtning av uppgifter för att bekämpa grova tullbrott och grova punktskattebrott. Myndigheterna har anfört att inhämtning av uppgifter många gånger hade kunnat spela en avgörande roll för verksamheten genom möjligheten att på ett tidigt stadie få kunskap om aktörer, kontaktytor och resmönster. Särskilt aktörernas roller och funktioner i nätverken skulle kunna identifieras så att aktörer högre upp i de kriminella organisationernas hierarki kan nås. Sådan information kan inte erhållas genom traditionell spaning eftersom aktörernas kontakter ofta sker via telefon eller e-post.

Mot bakgrund av de behovsbeskrivningar och lägesbeskrivningar som de brottsbekämpande myndigheterna har lämnat anser vi att det, med hänsyn till den samhälls- och brottsutveckling som skett de senaste åren och de kriminella aktörernas förändrade kommunikationsvanor, finns ett påtagligt och reellt behov av ett utökad tillämpningsområde för inhämtningslagen för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka den sorts brottslighet som myndigheterna har framställt behov av att kunna använda inhämtningslagen för att bekämpa. När det gäller behov av inhämtning för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten förstärks denna uppfattning även av Riksrevisionens rapport som fastslår att Ekobrottsmyndigheten inte har tillräckliga rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra organiserad ekonomisk brottslighet, se avsnitt 5.2.6.

Det behov som konstaterats måste emellertid noggrant vägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedel för med sig samt den effektivitet och nytta som åtgärderna kan förväntas ge. Dessa avvägningar kommer att behandlas i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.

5.4 Nyttan av ett utvidgat tillämpningsområde

5.4.1 Myndigheternas uppgivna nytta

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har uppgett att tillgång till verktygen i inhämtningslagen skulle innebära ett viktigt komplement i den under rättelseverksamhet som i dag bedrivs för myndighetens syften. Möjligheten att tidigt identifiera och upptäcka brottsfenomen och brotts-

upplägg kommer enligt myndigheten att innebära att brottsligheten upptäcks i ett tidigare skede och att förundersökningar inleds tidigare. Vidare kommer åtgärden att bidra till att brottslig verksamhet kan avbrytas tidigare och därmed minska skadan och förbättra möjligheterna att återta brottsvinster.

Ekobrottsmyndigheten gör vidare bedömningen att inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen skulle öka underrättelseverksamhetens förmåga vad gäller att identifiera aktörer och kontaktytor, särskilt de aktörer som befinner sig högt upp i de kriminella organisationernas hierarki. Möjlighet till inhämtning skulle också enligt myndigheten underlätta för underrättelseverksamheten att upptäcka den gränsöverskridande brottsligheten samt att identifiera och kartlägga brottsnätverken med dess olika funktioner, specialister och möjliggörare. Därtill kommer förbättrade möjligheter att upptäcka och analysera brottsstrukturer i form av kontaktvägar, logistik, lagringsplatser samt arbets- och verksamhetsplatser som de kriminella aktörerna använder sig av.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har uppgett att inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter för att kartlägga den organiserade tillgreppsbrottsligheten skulle vara av stor betydelse eftersom det i dag är svårt att få kännedom om vem som anstiftar brotten, dvs. vem som finns i ledarskiktet. Inhämtning av uppgifter vid misstänkt brottslighet i form av penningtvätt skulle kunna bekräfta vilka aktörer som medverkar och understödjer de kriminella nätverkens penninghantering. Eftersom dessa s.k. möjliggörare ofta är verksamma i legala verksamheter kan en möjlighet att inhämta uppgifter som bekräftar möjliggörarens kontakt med kriminella grupperingar vara avgörande för underrättelseärendet.

Myndigheten har särskilt framhållit att en utvidgning av inhämtningslagen medför att man kan få ytterligare en bekräftande källa för ett visst sakförhållande där varje källa bidrar till en bättre helhetsbild av den brottsliga verksamheten. Även om den inhämtade informationen inte är ensamt avgörande för framgången i ett underrättelseärende kan motsvarande information sällan inhämtas på annat sätt

och den samlade underrättelsebilden försvagas påtagligt om inte verktygen i inhämtningslagen kan användas.

Ett utvidgat tillämpningsområde kommer dessutom att vara av stor betydelse för det fall att förslagen från 2021 års datalagringsutredning träder i kraft vilket innebär att den nuvarande regleringen om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation förändras så att det inte längre är tillåtet att lagra sådana uppgifter i den utsträckning som tillåts i dag (se *Datalagring och åtkomst till elektronisk information*, SOU 2023:22).

Tullverket

Tullverket har anfört att befintliga metoder för inhämtning i underrättelseverksamheten, främst spaning, är otillräckliga eftersom de ofta bara leder till punktinsatser och att den kriminella verksamheten störs temporärt. Det finns därför behov av en mer påtaglig och varaktig effekt på nätverkens förmåga att begå brott. Syftet med inhämtning av uppgifter med stöd av inhämtningslagen är enligt Tullverket bland annat att identifiera aktörer, analysera kontaktvägar och påvisa lagringsplatser, införselorter och vilka fordon som används för transporter. Genom inhämtning av såväl historiska uppgifter som realtidsuppgifter möjliggörs en större kunskapsinhämtning, vilket enligt Tullverkets bedömning skulle öka myndighetens förutsättningar avsevärt i kampen mot brottsligheten och fler förundersökningar skulle kunna inledas mot huvudmän som bedriver den här typen av brottslighet.

5.4.2 Erfarenheter av användningen av inhämtningslagen

Nyttan enligt den parlamentariska granskningen av hemliga tvångsmedel

Under år 2021 fattade Åklagarmyndigheten 587 beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen efter ansökan av Polismyndigheten och Tullverket samt 148 beslut efter ansökan av Säkerhetspolisen (*Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30, s. 44 f.). År 2020 var motsvarande siffror 551 beslut efter ansökan av Polismyndigheten och Tullverket samt

119 beslut efter ansökan av Säkerhetspolisen (*Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*, skr. 2021/22:79, s. 33 ff.). Det finns därmed en inte obetydlig erfarenhet av användningen av inhämtningslagen. Nyttan av denna användning bedöms årligen i samband med den parlamentariska granskning som sker av användningen av de s.k. hemliga tvångsmedlen.

När det gäller inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen konstaterades i den senast tillgängliga redovisningen att Polismyndigheten och Tullverket uppgett att den typiskt sett vanligaste nyttan av inhämtning enligt inhämtningslagen varit att underrättelseinformation om till exempel hantering av narkotika eller vapen eller förestående grova brott har kunnat verifieras och lett till att förundersökningar 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 analysen av uppgifter lett till att myndigheterna kunnat undvika att i onödan belasta sina spanings- och utredningsresurser till följd av felaktiga eller ofullständiga underrättelser. Detta har besparat ett antal individer ytterligare integritetsintrång genom fortsatt tvångsmedelsanvändning eftersom brottsmisstankarna mot dem har kunnat avfärdas på ett tidigt stadium. Enligt redovisningen har det också förekommit att befarade förestående mord och andra grova brott förhindrats 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 under-

rättelseskedet bidrar även till kortare förundersökningstider och ett effektivare utredningsarbete (skr. 2022/23:30, s. 44 f.).

När det gäller redovisningen av nyttan av Säkerhetspolisens användning av inhämtningslagen är redovisningen inte lika omfattande (skr. 2022/23:30, s. 45).

Regeringen har sammantaget bedömt att det av myndigheternas redovisning framgår att de hemliga tvångsmedlen – inklusive inhämtning enligt inhämtningslagen – fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet och att de hemliga tvångsmedlen har inneburit en reell nytta (skr. 2022/23:30 s. 49).

Exempel på nyttan av användning av inhämtningslagen år 2021

I regeringens skrivelse till riksdagen finns ett antal exempel från myndigheterna med beskrivningar av nyttan av inhämtning (skr. 2022/23:30 s. 37 f.).

- Inkommen underrättelseinformation avseende misstänkt smuggling av stora mängder heroin, amfetamin och kokain från Nederländerna gjorde gällande att en av huvudmännen bodde utanför en större stad och använde ett visst telefonnummer, dock saknades fullständig identitet och adress. Tullverkets underrättelseverksamhet begärde därför, efter beslut av åklagare, in uppgifter om elektronisk kommunikation med stöd av inhämtningslagen. Genom en analys av de inhämtade uppgifterna kunde underrättelseinformationen bekräftas och den utpekade personen identifieras. De inhämtade uppgifterna var av stor betydelse för ärendets underrättelsearbete och ledde till att förundersökning kunde inledas. Inom ramen för förundersökningen gjordes sedan ett beslag av cirka nio kilo kokain och sex kilo cannabis.
- I ett underrättelseärende ledde inhämtning av kommunikationsuppgifter till att Tullverket kunde avfärda misstanke om brott. Ärendet gällde grov smuggling av narkotika från Brasilien till Europa och Sverige. Syftet med inhämtningen var att bekräfta eller dementera en kontakt mellan en person som enligt uppgift ingick i en utpekad gruppering med säte i en stor stad och ett brasilianskt telefonnummer som tillhörde en person som bekräftats ingå i grupperingen. Då denna kontakt inte kunde styrkas, avskrevs misstanken av Tullverket.

- I ett underrättelseärende gällande grov vapensmuggling begärde Tullverket, efter beslut av åklagare, in både historiska trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter i realtid. De inhämtade uppgifterna var avgörande för att Tullverket genom bland annat spaning kunde identifiera personer och viktiga platser samt göra olika observationer som bekräftade hypoteser i ärendet. Med hjälp av inhämtade uppgifter kunde förundersökning inledas avseende grov vapensmuggling.
- I ett underrättelseärende gällande en hastigt uppkommen konflikt mellan individer i nätverksmiljön lyckades Polismyndigheten genom användandet av inhämtningslagen gripa en av individerna med vapen. Gripandet skedde ett par timmar efter det att beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen i realtid fattades. Hypotesen var att den för brottslig verksamhet misstänkte var på väg att genomföra en skjutning vilket förhindrades genom gripandet. Påföljden bestämdes till fängelse i drygt två år för bland annat grovt vapenbrott.
- Underrättelseinformation om grovt narkotikabrott som kommit in till Polismyndigheten kunde bekräftas genom att använda inhämtningslagen och historiska uppgifter. Informationen gjorde gällande att en tidigare okänd och ostraffad person som jobbade på en bank ägnade sig åt försäljning av större mängder narkotika. Baserat på informationen inleddes förundersökning och personen greps misstänkt för grovt narkotikabrott efter en tids spaning.
- Polismyndigheten kunde i ett underrättelseärende avseende grovt narkotikabrott med hjälp av användandet av inhämtningslagen och såväl historiska uppgifter som realtidsuppgifter lokalisera flera ”säkra” lägenheter. Via realtidsinformationen kunde man identifiera intressanta positioner vilket ledde till att man kunde gripa en person för innehav av 250 kilo cannabis.

Datalagringsutredningens kartläggning av nyttan vid inhämtning

Nyttan av att använda inhämtningslagen har även utretts i särskild ordning. Datalagringsutredningen fick i juni 2014 uppdraget att kartlägga tillämpningen av inhämtningslagen och analysera vilken nytta

tvångsmedelsanvändningen enligt lagen hade inneburit för den brottsbekämpande verksamheten. Kartläggningen redovisades i betänkandet *Datalagring och integritet* (SOU 2015:31, s. 212 ff.) Utredningen har angett att de på djupet granskat 60 underrättelseärenden där inhämtningslagen har tillämpats av Säkerhetspolisen och 59 ärenden där lagen tillämpats av Polismyndigheten eller Tullverket. I samband med undersökningen har utredningen, i vart och ett av de utvalda ärendena, tagit del av de beslut enligt inhämtningslagen som fattats i ärendena samt bakomliggande skriftligt material. Därefter har företrädare för utredningen intervjuat den ansvarige handläggaren om ärendet. Syftet har varit att på djupet tränga in i frågorna om nytta, behov och integritetsintrång. Kartläggningen genomfördes i nära samarbete med Brottsförebyggande rådet (SOU 2015:31, s. 212 f.).

Även om Datalagringsutredningens undersökning genomfördes för flera år sedan bedömer vi att resultaten fortfarande är relevanta och av intresse för vårt arbete. Inget har framkommit som talar för att nyttan av användningen av inhämtningslagen har minskat. Teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor har inneburit att mängden data som kan inhämtas med stöd av inhämtningslagen, och därmed även myndigheternas möjligheter att kartlägga individer med stöd av uppgifterna, har ökat. Detta talar för att nyttan av verktygen i inhämtningslagen snarast torde ha ökat sedan kartläggningen gjordes.

Säkerhetspolisens användning av inhämtningslagen

Av Säkerhetspolisens 60 granskade ärenden var det 12 ärenden i vilka utredningen inte kunde kartlägga utfallet. Av de övriga 48 ärendena ledde 4 stycken till att en person avfördes eller fick lägre prioritet och 44 stycken till fortsatt uppföljning på samma eller en högre nivå än innan inhämtning av uppgifter verkställdes. Utredningen konstaterade mot denna bakgrund att träffsäkerheten för att använda inhämtningslagen var hög. Enligt underlaget kunde en uppföljning innebära att informatörers uppmärksamhet riktades mot personen, att telefonavlyssning sattes in, att fysisk spaning aktiverades eller att Säkerhetspolisen övervägde att ta initiativ till att hålla samtal med personen (SOU 2015:31, s. 217).

När det gällde nyttan av användningen av inhämtningslagen på Säkerhetspolisens område framhölls att de personer som varit föremål för åtgärder enligt lagen i regel redan är kända och följs upp av myndigheten och att användningen av inhämtningslagen utgjorde ett av flera verktyg för Säkerhetspolisens löpande uppföljning. Utredningen framhöll att användningen av inhämtningslagen underlättade fysisk spaning och att det utan tillgång till uppgifter av det slag som inhämtningslagen förser myndigheterna med skulle vara svårt att spana på vissa personer. Vidare ansågs de uppgifter som kan inhämtas om kontakter, kontaktmönster och rörelsemönster bidra till att bedöma personers förmåga och avsikt att begå brott, vilket är två av de viktigaste indikationerna på att myndigheterna behöver agera för att förhindra brott.

Utredningen ansåg att inhämtningslagen framstod som en resurseffektiv metod för att få en djupare uppföljning av den, trots allt förhållandevis stora, grupp för vilken indikationer på brott förekommer. Utan användning av inhämtningslagen skulle Säkerhetspolisen, enligt utredningen, tvingas reducera uppföljningen till ett väsentligt lägre antal personer och risken skulle då vara påtaglig att vissa personer faller utanför samt att allvarliga brott inte kan förebyggas. Mot denna bakgrund drog utredningen slutsatsen att den enkla fördjupade uppföljning som användningen av inhämtningslagen innebär minskar sannolikheten för att Säkerhetspolisen ska göra felprioriteringar med de följder som det kan innebära.

Nyttan med användning enligt inhämtningslagen var dock bredare än så enligt utredningen. Genom inhämtningen får Säkerhetspolisen uppgifter även om andra personer, eller kopplingar mellan personer, som myndigheten inte tidigare kände till eller där den tidigare informationen varit för svag för någon mer omfattande uppföljning. Utredningen framhöll att det var en väl etablerad erfarenhet att ärenden föder nya ärenden eftersom det i bakgrunden finns en rad nätverk som genom olika personer knyts samman. Även när det gäller ensamagerande gärningsmän, som det annars är mycket svårt att inhämta information om, bedömdes inhämtningslagen vara en särskilt viktig inhämtningsmetod. Slutligen påtalades att en stor del av Säkerhetspolisens arbete går ut på att genom uppföljning förebygga brott och inhämtningslagen har därför en större roll i den brottsförebyggande uppföljningen än att samla bevis för straffrättsliga åtgärder.

Exempelvis kan de inhämtade uppgifterna utgöra övertygande underlag för samtal i brottsförebyggande syfte (SOU 2015:31, s. 258 ff.).

Polismyndighetens och Tullverkets användning av inhämtningslagen

Utredningen ansåg att det tydligt framgick att det inte fanns några avgörande skillnader mellan hur Polismyndigheten respektive Tullverket arbetar med inhämtningslagen (SOU 2015:31, s. 262).

Målet för Polismyndighetens och Tullverkets underrättelseoperationer var enligt utredningen att bygga upp ärendena på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att en förundersökning ska kunna inledas, med förhoppningen att detta sedan ska leda vidare till åtal och fällande dom. Kartläggningen visade att i knappt hälften, av de granskade ärendena hade förundersökning inletts. Utredningen framhöll att det är svårt att isolera nyttan av inhämtningen i förhållande till dessa målsättningar från underrättelsearbetet i övrigt, eftersom underrättelseverksamheten är beroende av flera olika underrättelsekällor som samverkar med varandra och därigenom bidrar till att skapa en så bra bild som möjligt av den verksamhet som misstänks. Däremot bedömde utredningen att det stod klart genom kartläggningen att uppgifter från inhämtningen utgör en viktig bit i detta pussel, tillsammans med källdrivning och fysisk spaning. Utredningen framhöll också att det var ganska vanligt förekommande att myndigheten inte gick vidare med vissa ärenden på grund av begränsade resurser, trots att de inhämtade uppgifterna hade bidragit med relevant information och därigenom varit till nytta.

Endast i ett fåtal av de ärenden som utredningen granskade gjordes bedömningen att de uppgifter som inhämtats inte alls bidragit till att föra ärendet framåt. I många av de granskade ärendena ansågs det däremot vara tydligt att uppgifterna från inhämtningslagen varit till stor nytta. I regel handlade det enligt utredningen om att uppgifterna hade inneburit att de inblandade personernas kontaktnät och rörelsemönster kunnat kartläggas samt att okända personer identifierats. Denna information kunde därefter följas upp på olika sätt, till exempel för att bedöma tillförlitligheten i tips från källor och som grund för fysisk spaning. I underlaget finns ett flertal konkreta exempel på hur inhämtning av uppgifter kunnat leda ärenden framåt på ett sätt som slutligen lett till fällande domar i brottmål. Ett exem-

pel är hur uppgifter från samtalslistor har använts för att kartlägga kontakter, resor och rörelsemönster, varefter informationen användes som grund för fysisk spaning. Ett annat exempel avser hur uppgifter om trafik till och från ett visst telefonnummer inhämtades för att ta reda på vem som använde numret.

En ytterligare nyttoeffekt av inhämtningslagen som framhålls av utredningen är att den kunde användas för att i ett tidigt skede avföra personer från misstankar. Detta ansåg utredningen föra med sig positiva effekter, både för effektiviteten i myndigheternas arbete och för den person som därmed inte längre behövde bli föremål för intresse från myndigheternas sida. Utredningen påtalade också att inhämtningen i flera ärenden medfört nytta på så sätt att underrättelsesmaterial berikats utan att förundersökning kunnat inledas eller att en person kunnat avföras från misstankar. Även om ett underrättelseärende inte lett till förundersökning kunde resultatet av ärendet vara till nytta genom att det bidrog till att öka myndigheternas kunskap inför framtida ärenden. Utredningen angav som exempel ett ärende som Polismyndigheten drev parallellt med en förundersökning om grov narkotikasmuggling och där underrättelseärendet bedrevs – i tät kontakt med åklagaren i förundersökningsärendet – mot vissa personer som inte var misstänkta i förundersökningen i syfte att undersöka om det fanns kopplingar mellan ärendena.

Sammanfattningsvis ansåg utredningen att det genom kartläggningen kommit fram att uppgifter från inhämtningslagen, i en stor majoritet av de granskade underrättelseärendena, hade bidragit till att föra det berörda ärendet framåt. Utredningen ansåg att det därmed fanns grund för att påstå att tillämpningen av inhämtningslagen lett till nytta i dessa ärenden och sammantaget lett till beaktansvärd nytta i Polismyndighetens och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (SOU 2015:31, s. 273 ff.).

5.4.3 Inhämtning är ett effektivt tvångsmedel

Vår bedömning: Inhämtning av uppgifter är ett effektivt sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information i ett tidigt skede som kan medföra betydande nytta för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Detta gäller även de typer av brottslig verksamhet som omfattas av myn-

digheternas behovsbeskrivningar gällande utvidgningen av lagens tillämpningsområde.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 5.3.4 har vi bedömt att det med hänsyn till den brottsutveckling som skett de senaste åren och de kriminella aktörernas förändrade kommunikationsvanor, finns ett påtagligt och reellt behov av ett utökad tillämpningsområde för inhämtning av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka den sorts brottsliga verksamhet som de brottsbekämpande myndigheterna önskat ska omfattas av ett utökad tillämpningsområde och att detta behov inte kan tillgodoses med befintlig lagstiftning.

En ytterligare förutsättning för att utöka inhämtningslagens tillämpningsområde är att åtgärderna kan förväntas vara en effektiv åtgärd inom ett utökad tillämpningsområde. Vidare ska behovet och nyttan vägas mot vikten av att värna den personliga integriteten, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.5 och 5.6.

När det gäller effektiviteten av inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen finns ett förhållandevis omfattande underlag som ger stöd för slutsatsen att dessa åtgärder är effektiva inom lagens befintliga tillämpningsområde. Som vi beskrivit i avsnitt 5.4.2 har Datalagringsutredningen, som noggrant undersökt tillämpningen av lagen, kommit till denna slutsats. I den årliga parlamentariska granskningen av tillämpningen av inhämtningslagen görs återkommande motsvarande bedömning om inhämtningslagens nytta. Den fråga som därmed inställer sig är om nyttan av att använda inhämtningslagen kan förväntas vara densamma även inom det utvidgade tillämpningsområde som myndigheterna har beskrivit ett behov av.

Den brottslighet som övervägs inom det utvidgade tillämpningsområdet har stora likheter med den brottslighet som inhämtningslagen i dag används för att bekämpa. Det är ofta fråga om brottslighet som utövas av flera personer i samarbete och som är omfattande och komplex. Brottsligheten är svår att spåra och har inte sällan internationella inslag. Myndigheterna har beträffande de olika brotten beskrivit ett behov av att på ett tidigt stadium få kännedom om de olika aktörerna inom den brottsliga verksamheten, särskilt de i anstiftarledet, och deras respektive kontaktytor. Inhämtningen skulle särskilt kunna

bidra till att kartlägga aktörernas roller och funktioner i nätverken. Den efterfrågade informationen låter sig inte inhämtas på annat sätt än genom användningen av tvångsmedel. Det finns inte heller någon skillnad mellan brottsligheten inom det befintliga och det utvidgade tillämpningsområdet vad gäller teknisk utrustning eller kommunikationsvanor. Att brottsligheten är likartad talar för att effektiviteten av att använda inhämtningslagen inom det utvidgade tillämpningsområde skulle vara densamma som inom det befintliga tillämpningsområdet.

När de brottsbekämpande myndigheterna beskriver behovet av att använda inhämtningslagen i fler fall och den förväntade nyttan av sådana åtgärder så svarar detta väl mot den nytta som återkommande konstaterats av att använda motsvarande verktyg i andra sammanhang. Det är fråga om att använda ett befintligt verktyg som regelmässigt används i underrättelseverksamhet för att inhämta information om annan allvarlig brottslighet. Mot denna bakgrund bör myndigheternas bedömning av den förväntade nyttan tillmätas förhållandevis stor betydelse. Det har vid våra kontakter med myndigheterna inte framkommit något som talar för att användningen av inhämtningslagen skulle vara ett mindre effektivt verktyg inom ett utökad tillämpningsområde.

Sammantaget bedömer vi att inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen är ett effektivt tvångsmedel, vilket på goda grunder även kan förväntas gälla i förhållande till det utvidgade tillämpningsområde som myndigheterna beskrivit ett behov av och som vi nu överväger.

5.5 Integritetsrisker till följd av ett utvidgat tillämpningsområde

5.5.1 Datalagringsutredningens kartläggning av integritetsintrånget vid inhämtning

Den kartläggning som Datalagringsutredningen gjorde av tillämpningen av inhämtningslagen, och som vi berört tidigare, omfattade även att undersöka vilken inverkan inhämtning av uppgifter hade på enskildas personliga integritet. Underlaget visade att de undersökta ärendena nästan undantagslöst avsåg mobiltelefoner. Utredningen menade att inhämtning av uppgifter från mobiltelefoner var mindre integritetskänsligt än inhämtning från fasta telefoner eftersom mobil-

telefoner är personliga till skillnad från fasta telefoner som ofta har flera användare. Följaktligen var det i regel trafikdata från den aktuella personens samtal som hämtades in. Samtidigt förekom det att uppgifter hämtades in om samtal med personer som inte hade någon koppling till den misstänkta brottsliga verksamheten. Om det i ett ärende framkom att det var fråga om trafikdata avseende en utomstående så gallrades denna data från analysen. Myndigheterna var bara intresserade av ”kriminella” kontakter” och uppgifter från sociala kontakter, till exempel familj och vänner, sållades därför bort i största möjliga utsträckning innan uppgifterna behandlades vidare. Att innehållet i kommunikationen inte är känt kan i vissa fall leda till att uppgifter om samtal behandlas av myndigheterna trots att de inte har någon koppling till brottslig verksamhet. I kartläggningen framkom också att tidsperioden för inhämtning begränsades till kortast möjliga för att begränsa integritetsintrånget (SOU 2015:31 s. 253 och 279).

Sammanfattningsvis framgick av kartläggningen att tvångsmedel enligt inhämtningslagen hade använts i ett begränsat antal fall som rörde mycket allvarlig brottslighet och användningen hade riktats mot ett begränsat antal personer. I de fall tvångsmedlet hade använts hade personlig information samlats in i relativt stor utsträckning och använts för att kartlägga personernas kontakter och rörelsemönster, vilket hade inneburit integritetsintrång för såväl de personer som besluten avsåg som de personer som dessa hade haft kontakt med (SOU 2015:31 s. 281).

5.5.2 En utökad användning av inhämtning innebär risker för den personliga integriteten

Vår bedömning: En utökad inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar.

Skälen för vår bedömning

Åtgärder enligt inhämtningslagen är ett integritetskänsligt tvångsmedel eftersom de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter beträffande enskilda. Lagstiftarens syn har varit att inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett utgör ett mindre integritetsintrång än övriga hemliga tvångsmedel eftersom åtgärden avser trafikdata och positionering och inte innehållet i kommunikationen (se till exempel prop. 2011/12:55, s. 84, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 121 och SOU 2015:31, s. 253 och 281). Denna syn är dock inte nödvändigtvis längre förenlig med hur EU-domstolen betraktar tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter.

EU-domstolen har ett flertal gånger de senaste åren uttalat att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter som kan avslöja information om ett stort antal aspekter av de berörda personernas privatliv, inklusive känslig information såsom sexuell läggning, politisk åskådning, religiös, filosofisk eller annan övertygelse, samhällsåskådning samt hälsotillstånd. Uppgifterna kan sammantagna göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats, såsom vanor i vardagslivet, uppehållsorter, förflyttningar, aktiviteter och sociala relationer. EU-domstolen framhåller att tillgång till uppgifterna gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationen som sådan och att den omständigheten att lagringen av uppgifterna och den senare användningen av dessa sker i hemlighet kan ge de berörda personerna en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning (se t.ex. *Tele2-domen*, dom från den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15, punkterna 99 och 100, *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, punkten 117 och *Prokuratuur-domen*, dom från den 2 mars 2021 i mål C-746/18, punkten 36 och *Commissioner of An Garda Síochána*, dom från den 5 april 2022 i mål C-140/20, punkten 45).

Utökade möjligheter att använda inhämtningslagen medför inte några nya risker för den personliga integriteten eftersom det inte är

fråga om ett nytt tvångsmedel eller användning av någon ny teknik. Däremot kommer fler personer att utsättas för åtgärden. Fler beslut om inhämtning av uppgifter leder till att fler utomstående, dvs. personer som inte misstänks vara inblandade i brottslig verksamhet, kan komma att utsättas för integritetsintrång genom att de till exempel har en telefonkontakt med en person som misstänks vara inblandad i brottslig verksamhet.

Det står därför klart att användningen av inhämtningslagen innebär ett påtagligt integritetsintrång för enskilda och att ett utökad tillämpningsområde innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar. Integritetsintrånget gäller inte minst de personer som har kontakt med de personer som är misstänkta för inblandning i brottslig verksamhet. För att minimera riskerna för integritetsintrång fordras att regleringen utformas på ett sådant sätt att den blir tydligt avgränsad och förutsebar. Det bör emellertid framhållas i sammanhanget att en utökad användning av inhämtningslagen till viss del innebär att andra metoder för att inhämta information, till exempel fysisk spaning, kan minska. I dessa fall ersätts en form av integritetsintrång med en annan.

Sammanfattningsvis anser vi att ett utökad tillämpningsområde för inhämtningslagen innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar. Ett sådant ökat integritetsintrång kan emellertid accepteras under förutsättning att behovet av att inhämta uppgifterna är tillräckligt starkt och att inhämtningen förväntas vara effektiv för ändamålet att förebygga, förhindra och upptäcka viss allvarlig brottslig verksamhet. Behovet och nyttan av att använda åtgärden måste alltså stå i proportion till intrånget.

5.6 Det är proportionerligt att utvidga tillämpningsområdet

Vår bedömning: Det är proportionerligt att utvidga tillämpningsområdet för inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning, under förutsättning att det avgränsas utifrån avvägningar om behov, nytta 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

Tvångsmedel innebär i det enskilda fallet en inskränkning av de rättigheter och det skydd som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Skälet för att begränsa dessa rättigheter är hänförligt till intresset av att förebygga och förhindra brott, vilket är ett befogat intresse för att begränsa rättigheter, se 2 kap. 21 § RF, artikel 8.2 Europakonventionen och artikel 52.1 EU:s rättighetsstadga. I 2 kap. 21 § RF 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. Som vi beskrivit i avsnitt 3.2.3 har EU-domstolen uttalat att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter och att tillgång till uppgifterna gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationen som sådan (se t.ex. *Tele2-domen*, punkterna 99 och 100 och *La Quadrature du Net m.fl.-domen*, punkten 117).

En förutsättning för att utöka möjligheterna att använda inhämtningslagen är att det utvidgade tillämpningsområdet är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. I avsnitt 5.3.4 och 5.4.3 har vi konstaterat att det finns ett påtagligt behov av en utökad möjlighet till inhämtning av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka den sorts brottsliga verksamhet som de brottsbekämpande myndigheterna önskat ska omfattas av ett utökad tillämpningsområde och att en sådan utvidgning skulle innebära en mer effektiv bekämpning av dessa brott. I avsnitt 5.5.2 har vi kommit fram till att riskerna för enskildas personliga integritet skulle öka vid en utökad användning av inhämtningslagen. För att införa bestämmelser om en utvidgning av inhämtningslagen måste dessa vara proportionerliga på så sätt att behovet och effektiviteten väger tyngre än integritetsintresset.

I denna proportionalitetsavvägning ska inte bara intrång i den enskildas rättssfär som är föremål för ett tvångsmedel beaktas, utan även det intrång som drabbar den som blir utsatt för ett allvarligt

brott. Att skydda medborgarna från brott tillhör statens 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 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 därför ibland ge vika för brottsbekämpande ändamål.

I avvägningen bör det inledningsvis framhållas att det inte är fråga om att införa något nytt tvångsmedel, utan om att utvidga användningen av inhämtningslagen genom att lagen ska vara tillämplig på fler brott av allvarligt slag.

Av de behovsbeskrivningar som lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna framgår att myndigheterna inte har tillräckliga verktyg för att på underrättelsestadiet inhämta information om misstänkt brottslig verksamhet avseende grova ekonomiska brott som begås av kriminella nätverk samt organiserad tillgreppsbrottslighet som ofta utförs av internationella brottsnätverk. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet som enligt myndigheterna blir allt svårare att bekämpa eftersom den präglas av en hög organisationsgrad med komplexa och systematiska brottsupplägg där myndigheterna har svårt att utröna vem som finns i ledarskiktet.

I proportionalitetsbedömningen bör beaktas att det handlar om ekonomisk brottslighet och tillgreppsbrott, och inte våldsbrott. Intresset av att skydda ekonomiska värden får, i dessa sammanhang, generellt anses vara något svagare än intresset av att skydda personer. Samtidigt ska det framhållas att brottsligheten många gånger innebär en hög grad av integritetsintrång för den enskilde. Att bli utsatt för stöld i bostad eller annat liknande boende är ofta djupt integritetskränkande eftersom detta drabbar hemmets fredade sfär, men även andra former av stöld av till exempel bilar, båtmotorer, verktyg och maskiner kan upplevas ha integritetskränkande inslag som går utöver förlusten av ett ekonomiskt värde. Likaså kan bedrägerier upplevas innebära en betydande integritetskränkning för den som drabbas. Brottsligheten som våra överväganden omfattar har också en stark koppling till annan allvarlig brottslighet såsom vapen- och narkotikabrott, dödligt våld och terrorism eftersom den inte sällan finansierar denna. Den avser omfattande belopp och beskrivs som mer samhälls-

skadlig och systemhotande än tidigare (se avsnitt 5.3.1–5.3.3, men även till exempel *Finanspolisens årsredovisning 2021*, Polismyndigheten, s. 15 f., *Polismyndighetens årsredovisning 2022*, s. 72, och *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, Polismyndigheten, dnr A562.287/2021, s. 13 f. och 26 f.). Brottsligheten får därför betecknas som allvarlig och angelägen att bekämpa. Myndigheterna kan många gånger inte komma åt den eftersom man inte har tillräcklig information om aktörerna och dess olika roller i brottsligheten. Det finns alltså ett stort behov av tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg för att myndigheterna ska kunna utföra sitt uppdrag att bekämpa denna sorts allvarliga brottslighet.

Bekämpningen av den brottslighet som nu har aktualiserats ligger även i linje med EU:s kamp mot den organiserade brottsligheten som är ett allvarligt hot mot EU:s medborgare, företag och institutioner samt ekonomi. EU antog därför i maj 2021 prioriteringar för kampen mot grov och organiserad brottslighet under de kommande fyra åren. Prioriteringarna kommer att genomföras mellan åren 2022 och 2025 inom ramen för Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottsshot (Empact). EU:s medlemsländer och organ ska samarbeta med andra partners inom Empact för att åtgärda de främsta brottsshoten med hjälp av gemensamma operativa insatser för att lösa upp kriminella nätverk och deras strukturer och affärsmodeller. Bland de brottsprioriteringar som har antagits för Empact-samarbetet finns internetbedrägeri, punktskattebrott, penningtvätt, gemenskapsinterna momsbedrägerier via skenföretag och organiserade egendomsbrott. Dessa brott kommer att prioriteras vad gäller gemensamma operativa insatser men också i underrättelsearbete och förebyggande insatser. De ovannämnda brotten ingår även i de tio EU-prioriteringar för brottsbekämpning som Rådet har satt upp och som bland annat bygger på rekommendationerna i EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), som Europol har tagit fram.

Mot bakgrund av den ovan beskrivna utvecklingen väger intresset av att förbättra förutsättningarna för att förebygga, förhindra och upptäcka allvarliga brott tyngre än intresset av skydd för intrång i den personliga integriteten. Vi anser att de positiva effekter som en utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde medför vid bekämpandet av allvarliga ekonomiska brott och organiserade tillgrepsbrott klart överväger de negativa effekter som förslaget med-

för i form av integritetsinskränkningar för 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 brottsligheten. Utvidgningen innebär emellertid en klart ökad risk för integritetsintrång för de som blir utsatta för tvångsmedlet. Utgångspunkten är därför att en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet bör vara relativt begränsad.

Sammantaget menar vi att det är proportionerligt att införa en utvidgning av tillämpningsområdet för inhämtningslagen. Det bör dock betonas att det fordras 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 utvecklingen får ett mer omfattande tillämpningsområde än avsett, inte förekommer. För att motverka detta och för att regelverket ska vara förenligt med grundläggande fri- och rättigheter måste höga krav ställas på utformningen av reglerna vad gäller omfattningen av tillämpningsområdet, kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier. Kvalifikationskrav och ändamål för åtgärderna samt vilka brott som ska ingå i ett utvidgat tillämpningsområde återkommer vi till i avsnitt 5.7 och 5.8. I samband med att tillämpningsområdet utformas kommer ytterligare proportionalitetsavvägningar att göras. Till frågan om ett utvidgat tillämpningsområde är förenligt med de krav som följer av EU-rätten och andra internationella åtaganden som Sverige har avseende mänskliga rättigheter återkommer vi i avsnitt 5.9. I kapitel 8 återkommer vi till garantier för att förstärka rättssäkerheten.

5.7 Kvalifikationskrav och ändamål

Vår bedömning: De grundläggande kvalifikationskrav och ändamål som finns i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning avseende inhämtningsslagsfallen, bör gälla även inom ett utvidgat tillämpningsområde.

Skälen för vår bedömning

Vid överväganden om en utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde finns det anledning att se närmare på lagens kvalifikationskrav och ändamål för att se om de är lämpliga även för ett utvidgat tillämpningsområde.

Syftet med att inhämta uppgifter enligt inhämtningslagen är för att *förebygga, förhindra eller upptäcka* brottslig verksamhet. Uttrycket ”förebygga, förhindra eller upptäcka” infördes i inhämtningslagen för att i likhet med regleringen i de brottsbekämpande myndigheternas registerlagstiftningar⁹ avgränsa underrättelseverksamheten (prop. 2011/12:55, s. 85).

Vid utformningen av inhämtningslagen ansågs vidare att det var lämpligt att utgå från ovannämnda registerlagar och preventivlagen i fråga om att beviskravet ska kopplas till viss *brottslig verksamhet*. Genom uttrycket framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott (prop. 2011/12:55, s. 85 och 121). 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.). Det bör emellertid framhållas att det, även om det inte ställs krav på att ett konkret brott måste beskrivas, ligger i uttrycket brottslig verksamhet att det ska vara fråga om en verksamhet av viss konkretion (jfr *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, prop. 2009/10:85, s. 362.). Redan genom att den brottsliga verksamheten ska vara av visst slag följer därmed ett krav på konkretion. Vi återkommer till vilken brottslig verksamhet som vi föreslår ska ingå i det utvidgade tillämpningsområdet i avsnitt 5.8.3.

Av förarbetena till inhämtningslagen framgår att det ska ställas krav på uppgifternas förväntade betydelse för det syfte i vilket de inhämtas. En förutsättning för att inhämtning ska få ske är att det på goda grunder kan bedömas att åtgärden kommer att ha stor betydelse för att uppnå syftet. Åtgärden ska därför vara av *särskild vikt* för att uppnå det förväntade syftet. En sådan bedömning kräver att

⁹ Se till exempel lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

andra uppgifter, till exempel källinformation, ger vid handen att viss brottslighet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas genom åtgärden. Kravet på särskild vikt innefattar alltså både ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Bedömningen får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter (prop. 2011/12:55, s. 85 och 121). I förarbetena påpekas att utrymmet för att förebygga brottslig verksamhet med hänsyn till konkretionskravet kan komma att bli begränsat, men att sådan inhämtning kan vara tillåten i vissa fall. Som exempel anförs att om det finns uppgifter om att personer som får viss utbildning utomlands kan komma att begå ett terroristbrott, kan inhämtning tillåtas för att kartlägga personer som deltar i sådana utbildningar för att förebygga brottslig verksamhet som innefattar terroristbrott. Samtidigt understryks att det inte är tillåtet att rutinemässigt inhämta uppgifter i syfte att kartlägga personer enbart på grund av att de är kriminellt belastade eller ingår i en viss grupp eller ett visst nätverk (prop. 2011/12:55, s. 121).

Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen, när inhämtningslagen infördes, gjorde bedömningen att de dåvarande reglerna om tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i den numera upphävda lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, inte framstod som ändamålsenligt utformade och att de inte heller i tillräcklig grad uppfyllde de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd som måste ställas på sådana åtgärder (se prop. 2011/12:55, s. 66). Ett flertal åtgärder som syftade till att stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten vidtogs därför med avseende på inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet. Ett exempel är att det infördes krav på att inhämtningen ska vara av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet och att den ska vara proportionerlig. Vidare infördes krav på vilka uppgifter ett beslut om inhämtning ska innehålla. Även fler rättssäkerhetsgarantier om bland annat tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och underrättelse till nämnden infördes, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.4. När Datalagringsutredningen undersökte myndigheternas tillämpning av inhämtningslagen konstaterade utredningen att tillämpningen med viss marginal nådde upp till kvalifikationskraven i lagen, både vad gäller kvaliteten på den information som fanns i ärendena vid beslutstillfället och när det gällde

behovet av informationen (SOU 2015:31 s. 281 f.). Vid övervägandet om lagens tillämpningsområde skulle utökas avseende vissa samhällsfarliga brott som Säkerhetspolisen ansvarar för föreslog inte heller den utredningen att några andra kvalifikationskrav skulle gälla för det då utökade tillämpningsområdet (SOU 2015:31, s. 309 ff.).

När det gäller inhämtning enligt lagen om hemlig dataavläsning så krävs det att åtgärden är av *synnerlig vikt* för att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten. Regeringen ansåg vid införandet av lagen om hemlig dataavläsning att det var lämpligt att införa detta strängare krav när hemlig dataavläsning ska användas i inhämtningslagsfallen, framför allt med hänsyn till att det kravet föreslogs för hemlig dataavläsning i övrigt (prop. 2019/20:64, s. 133 f.).

Vi bedömer sammantaget att de grundläggande kvalifikationskrav och ändamål som finns i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning avseende inhämtningslagsfallen, framstår som ändamålsenliga och väl avvägda även när det gäller det utvidgade tillämpningsområdet. I avsnitt 5.8.2 överväger vi om det finns behov av något ytterligare kvalifikationskrav avseende det utvidgade tillämpningsområdet för att uppnå en lämplig och ändamålsenlig avgränsning.

I kapitel 8 återkommer vi till överväganden beträffande de rätts-säkerhetsgarantier som finns i inhämtningslagen vad gäller beslutsordning, underrättelseskyldighet till Säkerhets- och integritetsskydds-nämnden, behandling av insamlat material och i vilken omfattning de inhämtade uppgifterna ska få användas.

5.8 Brott som kan medföra inhämtning av uppgifter inom ett utvidgat tillämpningsområde

5.8.1 Utvidgningen bör ske genom en utökad brottskatalog

Straffvärdeventil

Frågan om att införa en straffvärdeventil i inhämtningslagen har nyligen utretts av Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, se avsnitt 5.2.7. Utredningen kom fram till att en straffvärdeventil inte bör införas i inhämtningslagen eftersom avsaknaden av en konkret brottsmisstanke i underrättelseskedet medför att det inte är rimligt att göra en tillförlitlig bedömning av straffvärdet av den aktuella brottsligheten (SOU 2022:19, s. 397).

Som vi tidigare anfört handlar underrättelseverksamhet om att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Att bedöma straffvärde avseende brottslig verksamhet i det skedet är därför inte görligt och vi instämmer därför i den bedömning som gjorts i frågan av Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. En utvidgning av inhämtningslagen bör därmed ske på annat sätt, vilket vi kommer att överväga i det följande.

Sänkt strafftröskel

Inhämtningslagen kan i dag tillämpas på brott som har ett minimi-straff om fängelse i två år samt vissa särskilt angivna brott som betecknas som samhällsfarliga. Straffskalan för de brott som myndigheterna har begärt ska omfattas av inhämtningslagen är fängelse sex månader till sex år förutom gällande olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, och grov olovlig befattning av punktskattepliktiga varor som har en straffskala om fängelse sex månader till fyra år.

En utvidgning av inhämtningslagen genom att sänka strafftröskeln diskuterades redan när inhämtningslagen infördes men avfärdades av regeringen på grund av att behovet inte ansågs vara så stort att det övervägde de nackdelar som en utökad inhämtningsmöjlighet skulle innebära från integritetssynpunkt, se avsnitt 5.2.1. Även om man kan argumentera för att behovet av inhämtning av uppgifter i dag är större än för cirka tio år mot bakgrund av den samhälls-, teknik- och brottsutveckling som har skett sedan dess, skulle en sänkt strafftröskel innebära flera nackdelar.

För det första skulle strafftröskeln behöva sänkas avsevärt, till fängelse i sex månader, för att lagen ska kunna tillämpas på de brott som myndigheterna efterfrågar. Det skulle innebära samma straffminimum som vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken. Regeringen har tidigare anfört att möjligheten att inhämta uppgifter normalt bör vara mer begränsad i underrättelseskedet med anledning av att en konkret brottsmisstanke saknas i detta skede, se avsnitt 5.2.1.

För det andra skulle en sänkt strafftröskel medföra att många brott som inte ingår i myndigheternas behovsbeskrivningar skulle

omfattas av lagen. Om strafftröskeln sänks till sex månader innebär det en utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde på ett sätt som inte har efterfrågats. En sänkt strafftröskel medför alltså att även sådana brott där det inte framkommit något behov av att använda inhämtning av uppgifter skulle omfattas av inhämtningslagens tillämpningsområde. Konstruktionen med en strafftröskel innebär också att förutsebarheten av lagens tillämpningsområde inte är lika tydlig som vid en brottskatalog eftersom nya brott som uppfyller det angivna kravet på straffminimum kan tillkomma över tid.

Mot denna bakgrund anser vi att inhämtningslagens tillämpningsområde inte bör utvidgas genom att strafftröskeln sänks.

Utökad brottskatalog

I kommittédirektiven anges särskilt att ett alternativ till att införa en straffvärdeventil i lagen till exempel kan vara att se över den nuvarande brottskatalogen i inhämtningslagen och överväga om denna bör utvidgas till att omfatta fler brott. Brottskatalogen innehåller i dag en rad s.k. samhällsfarliga brott där inhämtning får ske oberoende av vilket straffminimum brottet har. Det är fråga om till exempel sabotage, kapning, brott mot medborgerlig frihet, spioneri och samröre med en terroristorganisation, grovt brott. Brottskatalogen omfattar i huvudsak brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

En uppräkningslista av vilka brott som omfattas av inhämtningslagen skulle bidra till en förutsebar och tydlig reglering avseende vilka brott som omfattas av tillämpningsområdet. Om brottsligheten och behoven förändras måste lagstiftaren ta ställning till om nya brott ska läggas till i uppräkningslistan. Detta medför en bättre förutsebarhet och rättssäkerhet jämfört med en sänkt strafftröskel där nya brott kan komma att omfattas av lagen utan att behov, effektivitet, integritet och proportionalitet avseende varje enskilt brott har prövats av lagstiftaren. Konstruktionen är dessutom en garant för att tillämpningsområdet inte blir mer omfattande än nödvändigt, eftersom brottskatalogen endast innehåller brott som myndigheterna har beskrivit ett särskilt behov av att använda inhämtningslagen för att bekämpa.

En nackdel med en brottskatalog är att det lagtekniskt är svårare att hantera om ett stort antal brott ska räknas upp i lagen. Utgångspunkten är dock att en utvidgning av tillämpningsområdet bör göras

med försiktighet på grund av integritetsskäl, se avsnitt 5.6. Vår strävan är därför att varje enskilt brott som övervägs måste prövas utifrån en avvägning mellan intressena av en effektiv brottsbekämpning och skydd för grundläggande fri- och rättigheter, inklusive skydd för enskildas personliga integritet.

Sammantaget anser vi att fördelarna med en brottskatalog väger över nackdelarna och att en utvidgning av tillämpningsområdet därför bör ske genom en utökad brottskatalog.

5.8.2 Brottsligheten ska vara organiserad eller systematisk

Vår bedömning: Det bör krävas ytterligare kvalifikationskrav för att åstadkomma en ändamålsenlig avgränsning av det utvidgade tillämpningsområdet i form av att den brottsliga verksamheten ska kunna antas utövas i organiserad form eller systematiskt.

Skälen för vår bedömning

Som anförts tidigare är utgångspunkten att en utvidgning av tillämpningsområdet bör vara relativt begränsad eftersom åtgärden innebär risker för intrång i enskildas personliga integritet. Tillämpningsområdet kan därför inte vara vidare än det behov som framställts. Vid samråden med de brottsbekämpande myndigheterna har det framgått att myndigheternas behov av inhämtning av uppgifter inte avser alla former av brottslig verksamhet som kan sorteras in under en viss brottsrubricering som myndigheterna har önskat. Det kan därför vara lämpligt att överväga om det bör tillföras ytterligare kvalifikationskrav för att åstadkomma en ändamålsenlig avgränsning av det utvidgade tillämpningsområdet.

De brott som myndigheterna har önskat använda inhämtning av uppgifter för att bekämpa är en rad olika ekonomiska brott som utförs av kriminella nätverk för att bland annat finansiera annan allvarlig brottslighet, men även organiserade tillgreppsbrott. De aktuella brottsrubriceringarna är emellertid inte bara typiska för den organiserade brottsligheten. Frågan är därmed om det behövs något ytterligare kvalifikationskrav för att avgränsa det utvidgade tillämpningsområdet mer än en brottskatalog kan åstadkomma. Exempelvis

att det ska vara fråga om organiserad brottslighet eller brott som begås av kriminella nätverk. Frågan om en sådan avgränsning aktualiseras särskilt mot bakgrund av de efterfrågade brotternas breda straffskala med ett lågt straffminimum och ett högt straffmaximum.

Det finns inte några legaldefinitioner av begreppen organiserad brottslighet eller kriminellt nätverk. Som anförts i delbetänkandet är det inte lämpligt att ett tillämpningsområde för ett tvångsmedel avgränsas utifrån en definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk mot bakgrund av den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk och utvecklingen med allt fler löst sammansatta grupperingar. En sådan avgränsning riskerar att göra lagstiftningen svårhanterlig och kan bli föremål för tolkningsproblem (SOU 2022:52, s. 205 ff.). Tillämpningsområdet måste i stället avgränsas utifrån andra förutsättningar.

I straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 BrB talas om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses enligt kommentaren brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är alltså inte tillräckligt att den brottsliga verksamheten sker i samverkan. Organisationsgraden ska vara hög och det ska vara fråga om en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträcker sig längre än till enbart den aktuella brottsliga verksamheten. Som exempel på brottslighet som utövas i organiserad form har bland annat nämnts fickstölder som begåtts av en grupp av personer eller illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnar sig åt.

Med brottslighet som utövats systematiskt avses enligt kommentaren brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel kan vara att man upprepade gånger kontaktar enskilda i syfte att få tillgång till dessa personers BankID och använder uppgifterna för att tillgodogöra sig medel på personernas bankkonton. Ett annat exempel kan vara att man upprepade gånger smugglar in varor i landet eller begår punktskattebrott med ett liknande tillvägagångssätt. Förutsatt att tillvägagångssättet är likartat från gång till annan kan brottsligheten i ett sådant fall anses ha utövats systematiskt. Ytterligare exempel kan vara ett förfarande som

består i systematiska skattebrott och bokföringsbrott, eller systematiskt bedrägeri som begås med hjälp av olovlig identitetsanvändning (Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken – en kommentar*, kommentaren till 29 kap. 2 § 6, version 20, JUNO och *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*, prop. 2009/10:147, s. 43).

Systematisk brottslighet är inte något enhetligt begrepp. Som regel avses att det är fråga om brott som upprepas på ett likartat sätt, men det krävs i allmänhet också att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningsmannen använder en särskild metod för att begå brotten. De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten följer en uppgjord plan eller föregås av noggranna förberedelser (se rättsfallet ”De upprepade skattebrotten”, NJA 2018 s. 634, punkten 14, *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom*, SOU 2013:85, s. 116 och 126 och *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, prop. 2020/21:52, s. 78 och 112 f.).

Straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 BrB har, såvitt avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, nyligen varit föremål för översyn av Gångbrottsutredningen. Utredningen kom fram till att sådana löst sammansatta kriminella nätverk i utsatta områden, av det slag som var av särskilt intresse för utredningens arbete och som till stor del kan knytas till de senaste årens skjutningar och sprängningar, inte alltid har en sådan organiserad form som avses i bestämmelsen. Trots detta var det utredningens bedömning att bestämmelsen inte bör avskaffas eller ändras, bland annat mot bakgrund av svårigheten att ersätta den med något annat slags krav, till exempel att brottsligheten skett i ett kriminellt nätverk, vilket är ett begrepp som till sin natur är brett och omfattar ett stort antal företeelser (*Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 219 ff.).

Sedan den 1 oktober 2023 gäller nya straffvärdeventiler för tillstånd till hemlig tvångsmedelsanvändning i förundersökningar som avser flerfaldig brottslighet (se till exempel 27 kap. 18 a § andra stycket 22 c RB). Även i detta sammanhang återkommer de ovan beskrivna begreppen. För att straffvärdeventilerna ska vara tillämpliga ska de misstänka brotten ha utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Regeringen anförde angående beviskravet att det i ett tidigt skede av en förundersökning ofta kan vara svårt att lägga fram bevisning om att ett visst brott

utgör ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Mot denna bakgrund ansågs det tillräckligt att det kan antas att brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 97 f.).

Frågan är om straffskärpningsbestämmelsens konstruktion även skulle kunna tillämpas för att avgränsa inhämtningslagens tillämpningsområde. Myndigheternas angivna behov gäller uteslutande brottslighet som kan antas ske inom ramen för en organiserad och tydlig struktur som kontinuerligt sysslar med brottslighet av ekonomiskt slag eller tillgreppsbrottslighet. Det är ofta fråga om grupperingar som är välorganiserade, hierarkiskt uppbyggda och gränsöverskridande med kvalificerade och komplexa brottsupplägg. Brottsligheten har många gånger systematiska upplägg på så sätt att ett visst tillvägagångssätt upprepas på ett liknande sätt ett flertal gånger och föregås av planering eller noggranna förberedelser. Till skillnad från behovet när det gällde frågan om att utöka preventivlagens tillämpningsområde, har det i nu aktuell fråga inte framförts behov av att åtgärderna ska kunna användas på löst sammansatta grupperingar som begår brott i projektform. Kravet på att det ska vara fråga om brottslighet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt synes således svara mot myndigheternas behov vad gäller en utökning av inhämtningslagen.

Ett kvalifikationskrav om att det ska vara fråga om brottslighet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt träffar tveklöst brottslighet som begås av kriminella nätverk med en tydlig struktur. Det bör dock framhållas att kvalifikationskravet även kan vara uppfyllt beträffande brottslighet i kriminella nätverk som i sig är löst sammansatta, och därför inte kan betecknas som organiserade i den mening som avses här, om brottsligheten som utövas är systematisk.

Eftersom åtgärden ska ske på underrättelsestadiet är det inte möjligt att kräva full bevisning om att det är styrkt att det är fråga om brottslig verksamhet som utövas i organiserad form eller systematiskt. Vi föreslår därför att beviskravet ska vara att det *kan antas* att den brottsliga verksamheten utövas i organiserad form eller systematiskt, vilket innebär att det ska föreligga en mindre sannolikhetsövervikt för att antagandet är riktigt (jfr till exempel 27 kap. 18 a § andra stycket 22 c RB och prop. 2022/23:126, s. 98).

En brottskatalog som kombineras med ett krav på att brottsligheten kan antas vara organiserad eller systematisk skulle överensstämma med de behov som framställts av myndigheterna eftersom de varianter av ett visst brott som inte har någon koppling till organiserad eller systematisk brottslighet inte ingår. Exempel på brott som faller utanför tillämpningsområdet är enskilda grova skattebrott som begås av en ensam företagare som undandrar staten skatt genom oriktiga deklARATIONER.

För att åstadkomma en ändamålsenlig avgränsning av det utvidgade tillämpningsområdet i inhämtningslagen, anser vi därför att det bör krävas att den brottsliga verksamheten ska kunna antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Det bör framhållas att ett sådant ytterligare kvalifikationskrav inte föreslås för det nuvarande tillämpningsområdet, utan endast avseende det utvidgade tillämpningsområde som vi nu överväger.

5.8.3 Brottskatalogen

Vårt förslag: Uppgifter ska få hämtas in enligt inhämtningslagen om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott,
2. grovt skattebrott,
3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor,
4. grovt tullbrott,
5. grovt bidragsbrott,
6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, eller
7. grov marknadsmanipulation.

Skälen för vårt förslag

Bokföringsbrott och skattebrott

De vanligast förekommande brottstyperna som Ekobrottsmyndigheten bekämpar är bokföringsbrott och skattebrott. Ekobrottsmyndigheten har anfört ett behov av att de grova formerna av dessa brott ska omfattas av inhämtningslagen.

Grovt bokföringsbrott (11 kap. 5 § andra stycket BrB) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För bokföringsbrott döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter bokföringskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) genom att underlåta att bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsinformation eller genom att lämna oriktiga uppgifter i bokföringen eller på annat sätt, om rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning till följd härav inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om åsidosättandet av bokföringskyldigheten avsett mycket betydande belopp eller om gärningsmannen använt falsk handling eller om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Grovt skattebrott (4 § skattebrottslagen [1971:69]) har också en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För skattebrott döms den som på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det rör mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring eller om förfarandet ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av synnerligen farlig art.

Enligt Ekobrottsmyndigheten genererar den beskrivna brottsligheten stora brottsvinster och skatteundandraganden. Momsbedrägerier utgör ett särskilt allvarligt problem och de senaste åren har storskaliga angrepp mot det svenska momssystemet genomförts. Under det senaste året har Ekobrottsmyndigheten hanterat flera ärenden där huvudmännen bedöms ha tillskansat sig miljardbelopp från offentliga medel eller i undandragen skatt. Denna typ av brottslighet

är internationellt organiserad med systematiska upplägg och kännetecknas av att den är komplicerad, svårutredd och resurskrävande. Ofta förekommer misstankar om såväl bokföringsbrott som skattebrott. Ett annat exempel på brottslighet som medför stora skattebortfall är punktskattebrottligheten avseende alkohol, tobak och energi där de misstänka ofta är multikriminella med kopplingar till internationella brottsnätverk där punktskattebrottlighet är en inkomstkälla bland andra. Såväl momsbedrägerier som punktskattebrott är prioriterade områden för Ekobrottsmyndigheten och en av prioriteringarna inom Empact-samarbetet¹⁰ som Ekobrottsmyndigheten deltar i.

Ekobrottsmyndigheten har vidare uppgett att de metoder för inhämtning av underrättelseinformation som finns tillgängliga i dag för att arbeta med den här typen av brottslighet på underrättelsestadiet inte är tillräckliga. Brottsligheten upptäcks därför enligt Ekobrottsmyndigheten vanligtvis först efter ett konkursbeslut eller efter ett beslut om revision av Skatteverket. Det finns stora möjligheter för kriminella aktörer att distansera sig från brotten genom att använda till exempel målvakter, bulvaner eller kapade bank-ID. Det finns även stora möjligheter att blanda legala och illegala verksamheter liksom att förlägga delar av verksamheten i utlandet vilket försvårar och försenar upptäckt. De tvångsmedel som anges i inhämtningslagen skulle enligt Ekobrottsmyndigheten vara viktiga verktyg för att bekämpa denna typ av brottslighet. Det skulle innebära en möjlighet att i ett tidigt skede, tillsammans med spaning, hitta verksamhetsadresser och arbetsplatser där misstänkt brottslig verksamhet pågår.

Det behov av inhämtning av uppgifter som Ekobrottsmyndigheten anført beträffande grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott framstår som påtagligt och konkret. Vid en proportionalitetsbedömning väger behovet av tvångsmedelsanvändning, och den effektivitet som kan förväntas, tyngre än enskildas intresse av att inte utsättas för integritetsintrång. Brottskatalogen bör därför omfatta grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott.

¹⁰ EU antog i maj 2021 prioriteringar för kampen mot grov och organiserad brottslighet under de kommande fyra åren. Prioriteringarna kommer att genomföras mellan åren 2022 och 2025 inom ramen för Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottsshot (Empact).

Penningtvätt och näringspenningtvätt

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har anfört ett behov av att grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, ska omfattas av möjlighet till inhämtning.

Grovt penningtvättsbrott (5 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För penningtvättsbrott döms enligt 3 § nämnda lag, om åtgärden syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde, den som överlåter, förvärvar, omsätter, förvarar eller vidtar annan sådan åtgärd med egendomen, eller tillhandahåller, förvärvar eller upprättar en handling som kan ge en skenbar förklaring till innehavet av egendomen, deltar i transaktioner som utförs för skens skull, uppträder som bulvan eller vidtar annan sådan åtgärd. För penningtvättsbrott döms även enligt 4 § den som, utan att åtgärden har ett sådant syfte som anges i 3 §, otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det enligt 5 § andra stycket särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värden, om de brottsliga åtgärderna har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av särskilt farlig art.

Näringspenningtvätt, grovt brott, (7 § andra stycket lagen om straff för penningtvättsbrott) har också en straffskala om fängelse sex månader till sex år. Den som, i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i sådant syfte som anges i 3 §, döms för näringspenningtvätt.

Ekobrottsmyndigheten beskriver i sin årsrapport från 2021 beaktande utvecklingen av organiserad ekonomisk brottslighet att myndigheten det senaste året har uppmärksammat ett fenomen av parallella finansiella system i form av olagliga nätverk för kontant-hantering som inte fångas upp i rapporteringssystemen mot penningtvätt och som omsätter miljardbelopp. Penningtvättnätverken samverkar både nationellt och internationellt (Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 16). Även Europols rapport från 2021 som redogör för utvecklingen av allvarlig organiserad brottslighet i Europa,

beskriver att omfattningen av penningtvätt i Europa tidigare har underskattats (Europol, *Serious and organised crime threat assessment, EU SOCTA 2021 Report*). Ekobrottsmyndigheten har därför i underrättelsearbetet ett riktat fokus mot den storskaliga internationella penningtvätten och särskilt mot kontantflöden och växlingskontor. Bakgrunden till inriktningen uppges vara den nära kopplingen som finns mellan den storskaliga penningtvätten och den organiserade brottsligheten (Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 45).

Ekobrottsmyndigheten har anfört att den underrättelseverksamhet som bedrivs mot penningtvätt och näringspenningtvätt nästan uteslutande är inriktad mot brottslighet som sker i bolag. Det är vanligt förekommande att organisatörerna bakom brotten inte syns i bolagsledning utan verkar genom målvakter och brotten sker vanligtvis med hjälp av internationella upplägg. Förutom sedvanlig penningtvätt har myndighetens underrättelseverksamhet identifierat en viss ökning av penningtvätt genom kryptovalutor och andra upplägg inom den s.k. digitala ekonomin. Detta medför enligt Ekobrottsmyndigheten ytterligare svårigheter att upptäcka brottsligheten. För att upptäcka, förebygga eller förhindra sådan brottslighet måste det finnas möjlighet att på ett tidigt stadium se penningflöden och kontakter mellan aktörer. De tvångsmedel som anges i inhämtningslagen skulle enligt Ekobrottsmyndigheten utgöra viktiga verktyg i bekämpningen av penningtvätt och näringspenningtvätt. Det är viktigt att identifiera aktörer och den brottsliga verksamheten tidigt eftersom detta ökar möjligheterna att upptäcka och förhindra penningtvätt och att återta brottsvinster. Enligt Ekobrottsmyndigheten har underrättelseärenden riktade mot växlingskontor och penningförmedlare synliggjort behovet av en annan form av kunskapsinhämtning där det bedöms att användning av inhämtningslagen skulle vara ett bra verktyg för att i högre grad möjliggöra identifiering och kartläggning av nätverken med dess olika funktioner, specialister och möjliggörare.

Penningtvättsbrott och näringspenningtvätt av grovt slag är brott som är starkt kopplade till den organiserade brottslighetens behov av att omsätta brottsvinster, är utbredda i samhället och involverar legala aktörer såsom banker, finansiella institut, valutaväxlare, jurister, revisorer och mäklare, vilket kan ge avsevärda negativa samhällseffekter. Penningtvätten avser betydande summor och de tvättade pengarna används ofta till konsumtion och investeringar, men också

till att finansiera terrorism (se rapporten *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, Polismyndigheten, dnr A052.211/2021, april 2021). Penningtvätt kan få stora effekter på allmänhetens förtroende för enskilda verksamhetsutövare och för det finansiella systemet i stort. Det kan i förlängningen påverka den finansiella stabiliteten. Att bekämpa penningtvätt är därför ytterst angeläget och det är av vikt att myndigheterna har effektiva verktyg för uppdraget. Penningtvättsbrott är ett av de brottsområden som prioriteras inom Empact-samarbetet. Vid en proportionalitetsbedömning anser vi att behovet av tvångsmedel enligt inhämtningslagen, och den nytta som sådana åtgärder kan förväntas innebära, överväger integritetsintrånget för den som inhämtningen avser. Brottskatalogen bör därför omfatta grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott.

Svindleri och marknadsmanipulation

Ekobrottsmyndigheten har anfört ett behov av att grovt svindleri och grov marknadsmanipulation omfattas av inhämtningslagen.

Grovt svindleri (11 kap. 9 § tredje stycket BrB) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För svindleri döms den som offentliggör eller på annat sätt bland allmänheten sprider vilseledande uppgift för att påverka priset på en vara, värdepapper eller någon annan egendom. För svindleri döms det också om någon, som medverkar vid bildande av aktiebolag eller annat företag eller som på grund av sin ställning bör ha särskild kännedom om ett företag, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet offentliggör eller på annat sätt bland allmänheten eller företagets intressenter sprider vilseledande uppgift som är ägnad att påverka bedömningen av företaget i ekonomiskt hänseende och därigenom medföra skada. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har varit av större omfattning, kunnat medföra avsevärd skada eller annars varit av särskilt farlig art.

Grov marknadsmanipulation (2 kap. 4 § tredje stycket lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden) har också en straffskala om fängelse sex månader till sex år.

För marknadsmanipulation döms

1. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten,
2. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som låser fast priset på ett eller flera finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, på en onormal eller konstlad nivå,
3. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som påverkar priset på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, genom att utnyttja falska förespeglningar eller andra slag av vilseledande eller manipulationer,
4. den som sprider information som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, eller som låser fast priset på ett eller flera sådana instrument eller spotavtal på en onormal eller konstlad nivå, eller
5. den som sprider falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahåller oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller på annat sätt manipulerar beräkningen av ett referensvärde.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av manipulationen, gärningsmannens ställning eller övriga omständigheter är grovt, döms för grov marknadsmanipulation.

Ekobrottsmyndigheten har anfört att underrättelseverksamheten har uppmärksammat hur aktörer som har en koppling till organiserad brottslighet använder eller vill använda sig av finansmarknaden för att begå ekonomisk brottslighet. En bedömning är att vissa av de senaste årens många nynoterade bolag utnyttjas av kriminella aktörer bland annat genom svindlerier och marknadsmanipulation. En utmaning i underrättelseverksamhetens arbete mot finansmarknadsbrott är enligt Ekobrottsmyndigheten att det är svårt att få tillgång till viktig information bland annat då det finns begränsningar i insyn och transparens. Aktörer som genomför finansmarknadsbrott bedöms ofta ha en stor finansiell förmåga och dessa kan omge sig med

nätverk av specialister där möjligheten till insyn och kontroll är mycket begränsad. Internationella upplägg kan skapas för att dölja verkliga huvudmän, försvåra beskattning, gömma transaktioner och dölja tillgångar och verksamhetens karaktär. De svindlerier och marknadsmanipulationer som underrättelseverksamheten bevakar bedöms vara välorganiserade och systematiska och i flera delar internationella. Underrättelseverksamheten arbetar primärt mot brottsupplägg som normalt inte fångas upp av de ordinarie övervakningssystemen. De verktyg som inhämtningslagen omfattar bedöms enligt Ekobrottsmyndigheten kunna tillföra betydelsefull information för underrättelseverksamheten. En ökad möjlighet att tidigt identifiera och upptäcka brottsfenomen och brottsupplägg bidrar till möjligheten att avbryta brottslig verksamhet och att därmed minska skadan. Det förväntas också ge en ökad förmåga att få konkret information om nätverk och kontakter.

Att organiserad brottslighet använder finansmarknaden för att begå grov ekonomisk brottslighet är allvarligt eftersom allmänhetens tilltro till de finansiella marknaderna riskerar att påverkas negativt. Att värdepappersmarknaderna har allmänhetens förtroende är en förutsättning för tillväxt och välstånd. Det är därför ett tungt vägande samhällsintresse att bekämpa finansmarknadsbrott. Ekobrottsmyndighetens uppgifter visar att det finns behov av mer effektiva verktyg för att bekämpa grovt svindleri och grov marknadsmanipulation. En användning av tvångsmedel enligt inhämtningslagen bedöms vara effektivt för detta ändamål eftersom brotten uppges vara svårupptäckta och svårutredda med hänsyn till bristen på insyn, vilket medför att annan informationsinhämtning såsom spaning eller källdrivning inte ger önskat resultat. Enligt vår bedömning är det därför, trots en ökad risk för integritetsintrång, proportionerligt att inhämtningslagen ska få användas för att bekämpa finansmarknadsbrott. Brottskatalogen bör därför omfatta grovt svindleri och grov marknadsmanipulation.

Bedrägeri

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har uppgett att grovt bedrägeri bör ingå i brottskatalogen i inhämtningslagen.

Grovt bedrägeri (9 kap. 3 § BrB) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För bedrägeri döms den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. brottsbalken eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Vid Ekobrottsmyndigheten utreds bedrägeribrottslighet som bedöms vara komplex och organiserad eller som äger rum i bolagsform. Myndigheten har uppgett att det på underrättelsestadiet finns svårigheter att upptäcka grova bedrägerier. Aktörerna har en stor förmåga att distansera sig från brotten och den tekniska utvecklingen har ökat möjligheterna till distansering ytterligare. Det är ofta fråga om komplicerade brottsupplägg med en hög organisationsnivå och internationella inslag som ytterligare försvårar upptäckten. Fördröjningen av upptäckten av den brottsliga verksamheten medför enligt Ekobrottsmyndigheten att brottsvinsterna kan försvinna. Ekobrottsmyndigheten har framfört att tvångsmedel som anges i inhämtningslagen skulle vara ett viktigt komplement till annan inhämtning under underrättelsestadiet. Brottsligheten skulle kunna upptäckas tidigare, vilket i sin tur bidrar till bättre möjligheter att förhindra att brottsvinster försvinner ut ur landet. Dessutom skulle möjligheten att identifiera aktörer högt upp i de kriminella organisationernas hierarki öka. Tillgång till inhämtningslagens tvångsmedel bedöms även möjliggöra en ökad förmåga att upptäcka den gränsöverskridande brottsligheten samt att identifiera och kartlägga brottsnätverken med dess olika funktioner, specialister och möjliggörare.

Grova bedrägerier har ökat kraftigt de senaste åren och är i många fall systemhotande. Brottsligheten har en stark koppling till kriminella nätverk och brottsvinsterna, som uppgår till mångmiljardbelopp, återinvesteras i annan kriminalitet eller i legal verksamhet. Det

är därför av stor vikt att inhämtningslagens tvångsmedel kan användas för att bekämpa grova bedrägerier och åtgärderna bedöms vara effektiva för ändamålet. Vi anser därför vid en proportionalitetsbedömning, där risken för ökat integritetsintrång beaktas, att brottskatalogen i inhämtningslagen bör omfatta grovt bedrägeri.

Bidragsbrott

Polismyndigheten har framfört att grovt bidragsbrott bör omfattas av inhämtningslagen.

Grovt bidragsbrott (3 § första stycket bidragsbrottslagen [2007:612]) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För bidragsbrott döms den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp (2 § bidragsbrottslagen). En ekonomisk förmån enligt lagen är bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (1 § första stycket bidragsbrottslagen). Ett ekonomiskt stöd enligt lagen är sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (1 § andra stycket bidragsbrottslagen). Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning (3 § andra stycket bidragsbrottslagen).

Enligt kommentaren är den övre delen av straffskalan för grovt brott i första hand avsedd att tillämpas vid kvalificerad och omfattande brottslighet riktad mot välfärdssystemen, till exempel vid organiserad brottslighet som rör mycket höga belopp (Magnus Bengtson, *Bidragsbrottslagen*, 3 §, Karnov (JUNO), besökt 2023-08-10).

Ekonomisk och organiserad brottslighet som riktas mot de svenska välfärdsystemen riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. För att upprätthålla legitimiteten krävs bland annat förebyggande åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar. Den organiserade brottsligheten och de systematiska bidragsbrotten behöver bekämpas på ett kraftfullt och effektivt sätt och det finns därmed ett stort behov av att de brottsbekämpande myndigheterna får möjlighet att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka grova bidragsbrott. Vid en proportionalitetsbedömning väger behovet av tvångsmedelsanvändningen, och den effektivitet som kan förväntas, tyngre än enskildas intresse av att inte utsättas för integritetsintrång. Grovt bidragsbrott bör därför ingå i inhämtningslagens brottskatalog.

Stöld och häleri

Polismyndigheten har framfört att grov stöld, inbrottsstöld, och grovt häleri bör omfattas av inhämtningslagen.

Grov stöld (8 kap. 4 § BrB) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För stöld döms den som olovligen tager vad annan tillhör med uppsåt att tillägna sig det, om tillgreppet innebär skada. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det avsett sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Inbrottsstöld (8 kap. 4 a § första stycket BrB) har en straffskala om fängelse ett år till sex år. Straffbestämmelsen infördes i brottsbalken den 1 mars 2021 för att integritetskränkningen vid stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende i större utsträckning ska kunna beaktas genom att straffnivån för brottsligheten höjs. Samtidigt togs kvalifikationsgrunden att tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende bort från straffbestämmelsen om grov stöld (prop. 2020/21:52, s. 63 ff.). För inbrottsstöld döms om en stöld har skett efter intrång i bostad eller

annat liknande boende. Med ”annat liknande boende” avses ett boende som i stor utsträckning kan betraktas som hem men där man tillfälligt vistas och som präglas av sådan avskildhet som gör intrånget till en kränkning av vad som borde vara den boendes fredade sfär, till exempel fritidshus, övernattningslägenhet, hotellrum, fartygshytt, husvagn eller husbil (*Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögensketsbrott*, prop. 2016/17:131, s. 67 och 91).

Grovt häleri (9 kap. 6 § tredje stycket BrB) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För häleri döms den som på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott, bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv, eller genom krav, överlåtelse eller på annat liknande sätt hävdar genom brott tillkommen fordran. För häleri döms likaledes den som i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art.

Polismyndigheten har beskrivit brottsligheten och det behov som finns av tvångsmedel enligt inhämtningslagen för att bekämpa denna i avsnitt 5.3.2.

Internationella brottsnätverk begår omfattande tillgreppsbrott på ett organiserat och systematiskt sätt i Sverige. Det rör sig normalt om planerade gärningar som begås på ett likartat sätt och föregås av noggranna förberedelser. Brottsligheten avser totalt betydande värden och är svårbekämpad då både huvudorganisation och brottsvinster ofta finns utomlands. Organiserade tillgreppsbrott är ett av de brottsområden som prioriteras inom Empact-samarbetet. Denna typ av tillgreppsbrottslighet medför påtagliga integritetskränkningar för många enskilda och skapar en otrygghet i samhället i stort. Det framstår därför som angeläget att förse Polismyndigheten med mer effektiva verktyg för att kunna bekämpa brottsligheten. Vi anser därför, trots en ökad risk för integritetsintrång för de som inhämtningen av uppgifter riktar sig mot, att det är proportionerligt att grov stöld, inbrottsstöld, och grovt häleri ingår i inhämtningslagens brottskatalog.

Punktskattebrott och tullbrott

Tobak, alkohol och energiprodukter är varugrupper som är belagda med punktskatter. Punktskattebrott som hanteras av Ekobrottsmyndigheten utgörs ofta antingen av ett brottsligt utnyttjande av det så kallade uppskovsförfarandet eller av oredovisad tillverkning och försäljning av punktskattepliktiga varor (*Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige*, 2020, s. 19), se avsnittet ovan som handlar om skattebrott. Även Tullverket hanterar punktskattebrott vad avser olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor och olovlig befattning med varor. Tullverket har anfört ett behov av att olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor och grovt tullbrott omfattas av inhämtningslagen.

Olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott (5 kap. 1 § första stycket lagen [1998:506] om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter) har en straffskala om fängelse sex månader till fyra år. För olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor döms den som uppsåtligen i strid med 1 kap. 6 § förflyttar punktskattepliktiga varor inom Sverige, för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde, eller för ut punktskattepliktiga varor från Sverige och därigenom ger upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras. Detta gäller inte om gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (5 kap. 1 b § första stycket lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter) har också en straffskala om fängelse sex månader till fyra år. För olovlig befattning med punktskattepliktiga varor döms den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar eller överlåter punktskattepliktiga varor som varit föremål för brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen, om brottet rör skatt enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt. Detta gäller dock inte om ansvar kan utdömas enligt 1 § eller lagen om straff för smuggling. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i

större omfattning, om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom skatt eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon.

Grovt tullbrott (10 § lagen om straff för smuggling) har en straffskala om fängelse sex månader till sex år. För tullbrott döms den som, i samband med att en vara förs in till landet, uppsåtligen underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. För tullbrott döms också den som uppsåtligen ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan genom att i samband med att en vara förs ut från landet, förfara så som anges i första stycket eller, efter utförelsen, förfoga över varan i strid med vad som förutsatts vid den tullbehandling som skett med anledning av utförelsen, under pågående tullbehandling förfoga över en införd vara i strid med vad som gäller för denna tullbehandling, eller bryta mot villkor som vid tullbehandling för övergång till fri omsättning har uppställts för befrielse från eller nedsättning av skatten eller avgiften. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen rört mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Tullverket har beskrivit brottsligheten och det behov som finns av tvångsmedel enligt inhämtningslagen för att bekämpa denna i avsnitt 5.3.3.

Punktskattebrott utförs vanligtvis av kriminella nätverk som med hög grad av organisation och systematik smugglar stora mängder av tobak och alkohol. Brottsligheten genererar mycket stora brottsvinster och innebär ett betydande skattebortfall. Brottsuppläggen har beskrivits som komplexa med många inblandade aktörer och med specialistkompetens. Punktskattebrott är ett av de brottsområden som prioriteras inom Empact-samarbetet och det framstår som angeläget att brotten kan bekämpas på ett effektivt sätt.

Tullverket har framfört att avsaknaden av åtgärder enligt inhämtningslagen i ett flertal ärenden avseende aktuell brottslighet klart har

begränsat förmågan att förhindra och upptäcka brottsligheten. Vid en proportionalitetbedömning väger därför behovet av tvångsmedelsanvändningen, och den effektivitet som kan förväntas, tyngre än enskildas intresse av att inte utsättas för integritetsintrång. Brottskatalogen i inhämtningslagen bör därför omfatta grovt tullbrott, olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, och grovt olovlig befattning med punktskattepliktiga varor.

5.9 Europarättens krav avseende tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation

5.9.1 Inledning

I frågan om tillämpningsområdet ska utvidgas för inhämtningslagen måste hänsyn tas till europarätten¹¹ och den rättspraxis från EU-domstolen och Europadomstolen som har utvecklats avseende tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter. När det gäller datalagring av och tillgång till uppgifter för brottsbekämpande ändamål har EU-domstolen ställt upp ett mer långtgående skydd för rätten till privat- och familjeliv samt personlig integritet än vad Europadomstolen har gjort. EU-domstolen har de senaste åren meddelat flera domar på området som rör tolkningen av det numera upphävda datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24)¹² och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58)¹³ som handlar om offentliga myndigheters tillgång till personuppgifter som lagras av leverantörer av kommunikationstjänster (trafik- och lokaliseringssuppgifter).¹⁴ 2021 års datalagringsutredning har haft i uppdrag att analysera och utvärdera nuvarande reglering om lagring och tillgång till uppgifter om elek-

¹¹ Med begreppet europarätt avses här EU-rätten och Europakonventionen.

¹² 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.

¹³ 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).

¹⁴ 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-623/17s *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).

tronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, bland annat i förhållande till ny praxis från EU-domstolen. Utredningen har bland annat lämnat förslag om en reformerad lagringsskyldighet avseende uppgifter om elektronisk kommunikation och en moderniserad anpassningsskyldighet för tillhandahållare av kommunikationstjänster (se SOU 2023:22). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Mot bakgrund av att EU-rätten sätter upp ramarna för nationell lagstiftning om tillgång till uppgifter för brottsbekämpande ändamål, finns det skäl att titta närmare på frågan om en utökning av inhämtningslagens tillämpningsområde riskerar att komma i konflikt med EU-rätten och särskilt de krav som EU-domstolen har ställt upp avseende en begränsad och väl definierad personkrets och att det ska vara fråga om allvarlig eller grov brottslighet för att lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska få inhämtas. Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.3 har EU-domstolen bland annat framfört att trafik- och lokaliseringssuppgifter kan innebära en mycket ingående kartläggning av enskildas vanor och intressen som kan vara lika känsligt ur integritetssynpunkt som innehållet i kommunikationer, se till exempel *Tele2-domen*, punkterna 99 och 100. Denna syn på trafik- och lokaliseringssuppgifter har bekräftats av Europadomstolen i bland annat målen *Centrum för rättvisa mot Sverige*, dom den 25 maj 2021, punkterna 256 och 277 och *Ekimdzhev m.fl. mot Bulgarien*, dom den 11 januari 2022, punkterna 394 och 395. Genom dessa uttalanden har domstolarna klargjort att trafik- och lokaliseringssuppgifter inte nödvändigtvis är av mindre känslig art än vissa andra hemliga tvångsmedel såsom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

5.9.2 Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation

När det gäller lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte, men även för ändamål som rör vitala intressen som nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet, aktualiseras EU-rätten genom det s.k. direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58), samt rättspraxis från EU-domstolen som rör tolkningen av detta direktiv. Direktivet får betydelse för tillåtligheten av hemlig tvångsmedelsanvändning avseende hemlig övervakning och hemlig avlyssning av

elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter. Innan vi analyserar vad som i detta sammanhang avses med allvarlig eller grov brottslighet ska vi undersöka tillämpningsområdet för direktiv 2002/58, särskilt avseende verkställighet av hemliga tvångsmedel som inte sker med hjälp av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster.

Syftet med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58) 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 har i sig inte något brottsbekämpande syfte.

Av artikel 1 följer att direktivet gäller behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation och att det inte ska tillämpas på verksamheter som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område.

Enligt artikel 15 får medlemsstaterna genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som anges i direktivet när en sådan begränsning i ett demokratiskt samhälle är nödvändig, lämplig och proportionell för att bland annat skydda nationell säkerhet, försvaret och allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott.

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

Våra överväganden

Direktiv 2002/58 har i sig inte något brottsbekämpande syfte. Däremot har EU-domstolen ansett sig ha kompetens även på området för tillgång till datalagrade uppgifter för brottsbekämpande ändamål och skyddande av nationell säkerhet (se till exempel *Tele2-domen*, punkterna 65–81 och 119 samt *LaQuadrature du Net*, punkten 99).

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.

Däremot ska direktiv 2002/58 inte tillämpas på verksamheter som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område. Dessa verksamheter kan endast bedrivas av staten eller statliga myndigheter och inte av enskilda (se till exempel *LaQuadrature du Net*, punkten 92). När en medlemsstat direkt genomför åtgärder som innebär undantag från konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation, utan att ålägga tjänsteleverantörer av sådan kommunikation någon skyldighet att behandla uppgifter, omfattas skyddet av de berörda personernas uppgifter inte heller av direktiv 2002/58. I dessa fall gäller enbart nationell rätt, med förbehåll för tillämpningen av dataskyddsdirektivet (direktiv 2016/680), vilket innebär att åtgärderna i fråga bland annat måste vara förenliga med nationell rätt på grundlagsnivå och kraven i Europakonventionen (*LaQuadrature du Net*, punkten 103). För det fall de brottsbekämpande myndigheterna själva utför verkställigheten av hemliga tvångsmedel är alltså direktivet inte tillämpligt.

Polismyndigheten har uppgett att tjänsteleverantörernas medverkan kan variera vid verkställigheten när uppgifter om elektronisk kommunikation inhämtas beroende på vilken teknisk lösning som används. Verkställigheten kan alltså ske både med och utan en tjänsteleverantörs medverkan. För hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation regleras detta i 27 kap. 25 § första stycket RB och 9 § preventivlagen som föreskriver att myndigheten vid verkställigheten får använda de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden samt i 27 kap. 25 § andra stycket RB och 9 kap. 29 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som föreskriver tjänsteleverantörernas skyldighet att se till att verkställighet kan ske (den s.k. anpassningsskyldigheten). För hemlig dataavläsning finns det en skyldighet för leverantörerna att medverka vid verkställigheten enligt 24 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (den s.k. medverkansskyldigheten). Det skulle alltså, med utgångspunkt i EU-domstolens uttalanden i *LaQuadrature du Net*, vara möjligt att verkställa hemliga tvångsmedel på ett sätt som gör att direktiv 2002/58 inte är tillämpligt. Lagstiftningen om hemliga tvångsmedel har emellertid utformats på ett sätt som är teknikneutral vad

avser verkställigheten. Tillståndsförutsättningarna måste därför enligt vår bedömning utformas på ett sätt som medger att verkställighet sker både med och utan medverkan av en tjänsteleverantör, dvs. på ett sätt som är förenligt med direktiv 2002/58. Den lagstiftning som vi föreslår måste därmed vara förenlig med direktivets krav och den praxis som finns på området, bland annat att tillgång till elektronisk kommunikation endast får medges för att utreda allvarlig eller grov brottslighet.

5.9.3 Kravet på brottslighetens allvar

Vår bedömning: En utvidgning av tillämpningsområdet för inhämtningslagen är förenlig med EU-rättens krav på att tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation endast får tillåtas vid bekämpning av brottslighet som är allvarlig.

Skälen för vår bedömning

EU-rättens krav avseende brottslighetens allvar

I *Digital Rights-domen* från år 2014 prövade EU-domstolen datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24) och dess förenlighet med rättighetsstadgan. Domstolen konstaterade i domen att enligt domstolens praxis är bekämpandet av grov brottslighet – särskilt av organiserad brottslighet och terrorism – av största betydelse för att garantera allmän säkerhet och ett mål som utgör ett allmänt samhällsintresse (punkterna 24, 41 och 51). Vilka brott som kan anses vara av tillräckligt allvarligt slag lämnades till medlemsstaterna att själv bestämma (punkterna 41 och 60).

I den efterföljande *Tele2-domen* från år 2016 besvarade EU-domstolen en begäran om förhandsavgörande från Kammarrätten i Stockholm gällande tolkningen av direktiv 2002/58 i förhållande till rättighetsstadgan. Domstolen uttalade sig bland annat om vad som kan motivera en nationell lagstiftning som avviker från principen om konfidentialitet vid elektronisk kommunikation. Enligt domstolen måste syftet med lagstiftningen stå i proportion till hur allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna det innebär att ge tillgång till de lagrade uppgifterna, vilket medför att det vid förebyggande, under-

sökning, avslöjande av och åtal för brott endast är bekämpning av grov brottslighet som kan motivera en sådan tillgång (punkten 115).

I *Prokuratuur-domen* från 2021 uttalade EU-domstolen att avseende målet att förebygga, undersöka, avslöja och väcka åtal för brott är det, i enlighet med proportionalitetsprincipen, endast bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet som kan motivera allvarliga ingrepp i grundläggande rättigheter (punkten 33).

Våra överväganden

En första fråga är vad som avses med begreppet allvarlig eller grov brottslighet¹⁵ i EU:s rättspraxis vad avser tolkningen av direktiv 2002/58. Denna fråga är för närvarande föremål för EU-domstolens prövning, se det pågående målet C-241/22. En nederländsk domstol har ställt frågan om begreppen ”allvarliga brott” och ”allvarlig eller grov brottslighet” i EU-domstolens rättspraxis utgör självständiga unionsrättsliga begrepp, och hur dessa i så fall ska tolkas, eller om medlemsstaterna själva kan bestämma begreppens innebörd.

I direktiv 2002/58 förekommer inte de begrepp – skydd av nationell säkerhet, bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet – som nämns i EU-domstolens rättspraxis som sådana godtagbara mål som kan motivera ingrepp i de grundläggande rättigheter som skyddas av EU:s rättighetsstadga (se bland annat målen *Tele2*, *La Quadrature du Net* och *Prokuratuur*). Enligt Lagrådet torde uttrycket grov brottslighet vid tillämpningen av undantaget enligt artikel 15.1 i direktiv 2002/58 ha en unionsrättslig innebörd (se Lagrådets yttrande över Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, den 10 maj 2023). Det innebär enligt Lagrådet att uttrycket har en självständig innebörd som inte nödvändigtvis överensstämmer med den betydelse det har enligt lagstiftningen eller den uppfattning som råder i respektive medlemsstat.

Det finns inte någon generell definition av allvarlig eller grov brottslighet inom EU-rätten eller inom svensk rätt. Däremot förekommer i olika sammanhang, både i EU-rätten och i den svenska

¹⁵ Det kan noteras att de svenska språkversionerna varierar mellan ”grov brottslighet” och ”allvarlig brottslighet” medan den engelska språkversionen använder begreppet ”serious crime”.

rätten, uppräknings av brott som – i det sammanhanget uppräknings förekommer – ska jämföras med grova brott. Ett exempel på en sådan uppräknings är bilagan till lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Rådet har uppmanat medlemsstaterna att vid införandet av det numera upphävda datalagringsdirektivet ta ”vederbörlig hänsyn” till uppräknings av brott i denna bilaga vid bedömningen av om de nationella brott som möjliggör utlämnande av trafikuppgifter är tillräckligt allvarliga (*Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – genomförande av direktiv 2006/24/EG*, prop. 2010/11:46, s. 21). Ett annat exempel är Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/681/EU av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (PNR-direktivet). Där definieras grov brottslighet som brott som anges i direktivets bilaga vilka kan leda till fängelse i minst tre år enligt medlemsstatens nationella rätt (artikel 3.9). Därutöver är direktivet tillämpligt på vissa terrorismrelaterade brott, trots att de har en straffskala som inte når upp till detta minimikrav, jfr prop. 2018/19:86 s. 64.

I promemorian *Datalagring, EU-rätten och svensk rätt* analyserades Digital Rights-domens inverkan på bland annat tillgång till uppgifter enligt inhämtningslagen. I analysen framhölls att brott vars minimistraff är fängelse i minst två år tveklöst tillhör kategorin allvarliga brott. Vidare bedömdes även de samhällsfarliga brott som omfattas av lagens tillämpningsområde som allvarliga eftersom de riktar sig mot samhällsstrukturen och mot rikets säkerhet. Det ansågs att det finns ett starkt samhällsintresse av att förebygga, förhindra eller upptäcka dessa brott (Ds 2014:23, s. 81).

Utredningen om datalagring och EU-rätten analyserade i betänkandet *Datalagring – brottsbekämpning och integritet* Tele2-domens inverkan på den svenska lagstiftning som rör lagring och tillgång till lagrade uppgifter för brottsbekämpande ändamål. Utredningen bedömde att reglerna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning enligt rättegångsbalken, hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen och lagen om särskild utlänningskontroll samt inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen, avser grov brottslighet. Utredningen anförde att den brottslighet som omfattas av de uppräknade tvångsmedelslagarna har av lagstiftaren ansetts så grov att utredningsintresset väger tyngre

än det integritetsintrång som drabbar dem som blir föremål för tvångsmedlet och att inget i avgörandet från EU-domstolen gav anledning att tro att de avvägningar som gjorts beträffande detta måste rubbas (SOU 2017:75, s. 254 ff.).

I betänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel* bedömde utredningen att förslagen om straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter var förenliga med kravet på allvarlig brottslighet. Utredningen konstaterade att syftet med de nya straffvärdeventilerna var att förbättra förutsättningarna för att utreda viss organiserad och systematisk brottslighet, vilket i sig är ett godtagbart och tungt vägande intresse, och att denna brottslighet till sin karaktär är allvarlig och särskilt angelägen att bekämpa (SOU 2022:19, s. 162 ff.). Även den föreslagna utvidgningen av brottskatalogen för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bedömdes vara förenlig med EU-rättens krav på allvarlig brottslighet, trots att vissa av brotten hade ett lägre minimistraff än fängelse sex månader (SOU 2022:19, s. 192 f.).

EU-domstolen har i sin praxis rörande tolkningen av direktiv 2002/58 betonat att det är ett allmänt samhällsintresse med en effektiv bekämpning av grov brottslighet. Vilka brott som betraktas som grova eller allvarliga kan skilja sig åt från medlemsstat till medlemsstat. Det används även olika metoder i medlemsstaterna för att reglera frågan om användning av hemliga tvångsmedel. Vissa medlemsstater ställer krav på att brottet har ett visst lägsta minimistraff, medan andra använder en metod som innebär att det för brottet är föreskrivet ett visst högsta straff.¹⁶ Metoden att varje enskilt brott som kan föranleda användning av hemliga tvångsmedel anges i en särskild brottskatalog förekommer också. Likaså kan straffskalorna för en typ av brott skilja sig avsevärt i de olika medlemsländerna.

Vår uppfattning är att vid en bedömning av om viss brottslighet är tillräckligt allvarlig för att motivera tillgång till uppgifter från elektronisk kommunikation, bör man inte fästa avseende enbart vid den nedre gränsen för ett brotts straffskala utan i stället bör prövningen göras utifrån vilken typ av brott det är fråga om och om det

¹⁶ Metoden att vid tillämpning av hemliga tvångsmedel utgå från det strängaste straffet i straffskalan används i dansk, finsk och norsk rätt, se till exempel § 781 retsplejeloven, 10 kap. 6 § tvångsmedelslagen och § 202 a straffeprosessloven.

är av ett allmänt samhällsintresse att bekämpa det för att förebygga allvarliga hot mot allmän säkerhet.

Förslaget som vi nu överväger är att utvidga inhämtningslagens brottskatalog till att omfatta ett antal brott som betecknas som grova och som har en straffskala från fängelse sex månader till sex år, undantaget punktskattebrotten som har en straffskala från fängelse sex månader till fyra år. Straffskalan visar, särskilt de höga maximistrafpen, att lagstiftaren gett uttryck för att det är fråga om allvarlig brottslighet. De brott som övervägs är en rad olika ekonomiska brott av grovt slag som utförs av kriminella nätverk, men även grova tillgreppsbrott som utförs organiserat och systematiskt av internationella brottsnätverk. Vi har vidare föreslagit att utvidgningen ska begränsas av ett krav på att brottsligheten kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Detta ytterligare krav innebär att även om brotten har en bred straffskala kommer straffvärdet för brotten att vara förhållandevis höga. De brottsbekämpande myndigheterna har angett att brotten har en hög organisationsgrad och utförs planerat och systematiskt i stor skala och över lång tid, samt att brottsuppläggen är komplexa med många inblandade aktörer. Brotten genererar betydande brottsvinster som ofta används för att finansiera annan grov brottslighet, såsom narkotika- och vapenbrott men även dödligt våld. Detta understryker att brotten ska ses som allvarliga.

Organiserad och systematisk brottslighet av det slag som nu är fråga om är till sin karaktär allvarlig och i vissa fall samhällsskadlig och systemhotande. Det finns ett särskilt intresse av att bekämpa dessa brott då de utgör ett hot mot grundläggande samhällsintressen och medför stora skadeverkningar för såväl enskilda som för samhället. Många av brotten är dessutom prioriterade inom EU:s kamp mot den organiserade brottsligheten i Europa inom Empact-samarbetet (se avsnitt 5.6). Flera av brotten, till exempel bedrägeri, penningtvätt och organiserad stöld, räknas upp dels i den ovannämnda bilagan till lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, dels i den ovannämnda bilagan till PNR-direktivet.

Avslutningsvis bör även betonas att staten har en skyldighet att upprätthålla rättstrygghet för enskilda och skydda sina medborgare mot ingrepp. Rätten till skydd för den personliga integriteten handlar även om den enskildes rätt att inte bli utsatt för kränkningar från andra enskilda och att rättsväsendet effektivt ingriper när en kränk-

ning har ägt rum. 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 den enskildas grundläggande fri- och rättigheter (jfr Europadomstolens dom av den 2 december 2008 i målet *K.U. mot Finland*).

Sammantaget anser vi att den brottslighet som vi föreslår ska omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet för inhämtningslagen uppfyller EU-rättens krav på att utgöra sådan allvarlig brottslighet som kan motivera tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation. Vi bedömer därför att den föreslagna utvidgningen av inhämtningslagens tillämpningsområde genom en utökad brottskatalog är förenlig med EU-rätten.

5.9.4 Kravet på en koppling till en viss person

Vår bedömning: Europarättens krav avseende koppling mellan inhämtningen av uppgifter och en person som är inblandad i den brottsliga verksamheten är uppfyllt i inhämtningslagen. Detta gäller även avseende det utvidgade tillämpningsområdet.

Skälen för vår bedömning

Europarättens krav avseende personkoppling

Av EU-rätten följer att tillgång till lagrade uppgifter i princip bara kan beviljas för uppgifter om personer som misstänks planera, begå eller ha begått ett allvarligt brott eller på något sätt misstänks vara inblandade i ett sådant brott. I särskilda fall, som när vitala intressen för nationell säkerhet, försvar eller allmän säkerhet hotas av terrorism, kan tillgång ges till uppgifter om andra personer om det finns objektiva omständigheter som ger skäl att anta att uppgifterna i ett konkret fall skulle kunna bidra till att bekämpa terrorism (se till exempel *Tele2-domen*, punkten 119 och *La Quadrature du Net m.fl.*, punkterna 188 och 189). Liknande krav på att personkretsen ska vara begränsad och väl definierad och ha en koppling till brottet finns också enligt Europakonventionen och EU-domstolen hänvisar i frågan

om kravet på personkrets även till Europadomstolens mål *Roman Zakharov mot Ryssland* (dom den 4 december 2015, mål nr 47143/06, punkten 260). EU-domstolen lägger dock till en yttre gräns för personkretsen genom kravet på att personen ska vara ”på något sätt inblandad” i den allvarliga brottsligheten.

Regeringen har tolkat EU-domstolens ifrågavarande uttalande som att den tillåtna personkretsen är vidare än endast misstänkta gärningsmän och medhjälpare och att även en målsägande måste anses ingå i begreppet. Enligt regeringen stöds denna tolkning av att Europadomstolen i domen *Roman Zakharov mot Ryssland* hänvisar till den tidigare domen *Greuter mot Nederländerna* (dom den 19 mars 2002, mål nr 40045/98, punkten 245) som handlade om avlyssning av en telefon tillhörande partnern till en dödad person eftersom det fanns skäl att tro att gärningsmannen skulle kunna kontakta henne. Domstolen konstaterade i domen att det kan vara berättigat med en hemlig övervakningsåtgärd även mot en person som, utan att vara misstänkt, kan ha upplysningar om ett brott.

Regeringen framhöll att det enligt EU-domstolen kan vara befogat att i särskilda fall ge myndigheterna tillgång även till uppgifter som rör personer som inte är inblandade i ett allvarligt brott. Detta gäller inte endast när vitala intressen för nationell säkerhet, försvar eller allmän säkerhet hotas av terrorism eftersom det enligt regeringen endast är fråga om ett av domstolen angivet exempel, se *Tele2-domen*, punkten 119 och prop. 2018/19:86, s. 65 f.).

I den nyligen framlagda propositionen *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, hänvisade regeringen till ovannämnda praxis från EU-domstolen och Europadomstolen och bekräftade därmed sina tidigare uttalanden om att den tänkbara personkretsen inte enbart omfattar misstänkta gärningsmän och medhjälpare utan även till exempel en målsägande (prop. 2022/23:126, s. 121).

Tidigare överväganden avseende kravet på personkoppling

I såväl rättegångsbalken som i preventivlagen finns uttryckliga krav på att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska riktas mot en viss person. I 2 § preventivlagen finns ett krav på koppling mellan telefonnummer, adress eller elektronisk kommunikations-

utrustning som tvångsmedelsanvändningen avser och den person som åtgärden riktas mot eftersom det finns en påtaglig risk för att denne kommer att utöva viss brottslig verksamhet. Regleringen är uppbyggd med utgångspunkt i 27 kap. 19 a § tredje stycket RB och den koppling till den misstänkte som krävs vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken.

I inhämtningslagen saknas däremot ett uttryckligt krav på personkoppling i förhållande till inhämtningen, men frågan behandlades i förarbetena till inhämtningslagen. Regeringens uppfattning var att en sådan begränsning inte borde införas eftersom den avsevärt skulle minska möjligheten att nå framgång i underrättelsearbetet. Vidare framhöll regeringen att inhämtningslagen väsentligt skiljer sig från preventivlagen som omfattar det betydligt mer integritetskränkande tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och tillämpas i de situationer där en förundersökning är mycket nära förestående (prop. 2011/12:55, s. 84).

Frågan om inhämtningslagen uppfyller EU-rättens krav i fråga om personkoppling har behandlats relativt nyligen i propositionen *Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten*. Regeringen anför att även om det på underrättelsestadiet inte alltid kan pekas ut ett specifikt brott eller en misstänkt person så inriktas underrättelsearbetet ändå mot en viss person när inhämtning ska göras av dennes uppgifter. Trots att personen inte är misstänkt på sätt som avses i rättegångsbalken finns det enligt regeringen i många fall en misstanke om att den person som är föremål för inhämtningen på något sätt är inblandad i den brottsliga verksamhet som underrättelseverksamheten avser. Att ytterligare precisera personkretsen är inte möjligt menar regeringen. Därtill innefattar kravet på att åtgärden ska vara av ”särskild vikt” för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet både ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Eftersom bedömningen inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden, utan måste grundas på faktiska omständigheter, kan det inte bli fråga om att rutinmässigt inhämta uppgifter i syfte att kartlägga personer enbart på grund av att de är kriminellt belastade eller ingår i en viss grupp eller ett visst nätverk. Enligt regeringen innebär detta att det finns en indirekt koppling mellan de övervakade adresserna eller utrustningarna och brottet. Brottsligheten är dessutom av mycket allvarlig art eller sam-

hållsfarlig. Enligt regeringens bedömning anses därmed regleringen i inhämtningslagen uppfylla de villkor som uppställts av EU-domstolen avseende personkoppling (prop. 2018/19:86, s. 68).

Motsvarande bedömning gjordes även beträffande rättegångsbalkens reglering avseende möjligheten att inhämta uppgifter i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet (prop. 2018/19:86, s. 67 f.).

Frågan aktualiserades även vid införandet av lagen om hemlig dataavläsning avseende hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen eftersom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Civil Rights Defenders avstyrkte förslaget med anledning av att det saknades krav på koppling mellan informationssystemet och en viss person. Regeringen menade att eftersom det inte finns något krav på att ett tvångsmedel enligt inhämtningslagen ska rikta sig mot en viss person, och att hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen ska följa samma systematik som inhämtningslagen, bör det inte krävas ett uttryckligt krav på en koppling mellan informationssystemet och en enskild person i inhämtningslagsfallen. Regeringen angav att en sådan koppling riskerar att försvåra underrättelsearbetet väsentligt, men framhöll att proportionalitetsbedömningen sätter gränser för vilka uppgifter som får hämtas in (prop. 2019/20:64, s. 133 ff.).

Även i betänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel* var frågan om personkoppling aktuell avseende inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Utredningen bedömde att regleringen uppfyllde EU-rättens krav om personkoppling med anledning av kravet på synnerlig vikt för utredningen och de övriga principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning om att åtgärden inte ska göras mer omfattande än nödvändigt (SOU 2022:19, s. 207). Regeringen uttalade i den proposition som följde efter betänkandet att mot bakgrund av praxis från EU-domstolen och Europadomstolen (se ovan avsnitt) kan inte det förhållandet att det inte finns någon identifierad person som skäligen kan misstänkas för brottet i sig innebära att användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation strider mot Europakonventionen eller EU:s rättighetsstadga (prop. 2022/23:126, s. 121).

Våra överväganden

Lagstiftaren har, som vi beskrivit i föregående avsnitt, relativt nyligen kommit fram till att inhämtningslagen uppfyller EU-rättens krav i fråga om personkoppling. Frågan är om den utvidgning av tillämpningsområdet som en utökad brottskatalog innebär förändrar denna bedömning. Den utökade brottskatalogen avser fortsatt brott av allvarligt slag och det är fråga om samma kvalifikationskrav för det utvidgade tillämpningsområdet. Kravet på *särskild vikt* för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet innefattar både ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Bedömningen får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter. Därtill kommer de övriga principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning om att åtgärden inte ska vara mer omfattande än nödvändigt och att skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Med hänsyn till detta gör vi bedömningen att de krav som såväl EU-domstolen som Europadomstolen ställt upp avseende att det ska finnas en koppling mellan inhämtningen av uppgifter och en person som är inblandad i den brottsliga verksamheten är uppfyllda även om brottskatalogen utökas.

6 Inhämtning av uppgifter i realtid och inhämtning med egna tekniska hjälpmedel

6.1 Inledning

Genom inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress¹ (trafikuppgifter), vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område (en s.k. basstationstömning) och i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (lokaliseringssuppgifter). Regleringen i inhämtningslagen motsvarar i detta avseende till stora delar rättegångsbalkens reglering om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och som används inom ramen för en förundersökning. Även lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (5 kap. 5 §) och preventivlagen (1 § första stycket) medger användning av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation genom hänvisningar till rättegångsbalkens bestämmelser.

Det finns emellertid flera skillnader mellan regleringen om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken. En första skillnad är att uppgifter om meddelanden enligt inhämtningslagen (1 § 1 IHL) endast får avse förfluten tid, till skillnad från inhämtning av motsvarande uppgifter enligt rättegångsbalken (27 kap. 19 § första stycket 1 RB) och preventivlagen (som hänvisar till nyss nämnda bestämmelse i rättegångsbalken), då det även är möjligt att inhämta uppgifter i realtid.

¹ Tillgången avser inte information om innehållet i ett meddelande.

En andra skillnad är att inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen endast får ske från den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst (i fortsättningen nät- eller tjänsteleverantör). De brottsbekämpande myndigheterna har därmed inte möjlighet att med egna tekniska hjälpmedel hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation med stöd av inhämtningslagen. En sådan möjlighet finns med stöd av rättegångsbalken (jfr 27 kap. 25 § första stycket RB).

En tredje skillnad är vilka kommunikationstjänster som omfattas av uppgiftsinhämtningen. Vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen så får de brottsbekämpande myndigheterna inte tillgång till uppgifter från nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster², s.k. OTT-tjänster (over the top). Exempel på OTT-tjänster är Apple iMessage, Facetime, Facebook Messenger och Whatsapp. OTT-tjänsterna omfattas inte av nät- eller tjänsteleverantörernas anpassnings- och uppgiftsskyldighet och uppgifter från sådana tjänster har uttryckligen undantagits från inhämtningslagens tillämpningsområde (1 § IHL) till skillnad från rättegångsbalkens (27 kap. 19 § första stycket RB). 2021 års datalagringsutredning har nyligen föreslagit att leverantörer av OTT-tjänster i Sverige ska omfattas av skyldigheten att lagra och ge tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation och att den nämnda begränsningen i inhämtningslagen ska tas bort. (*Datalagring och åtkomst till elektronisk information*, SOU 2023:22, avsnitt 9.6). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I avsnitt 6.2 kommer vi, i enlighet med det uppdrag vi har fått i tilläggsdirektiv (dir. 2023:9), att överväga om det bör införas en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in uppgifter om meddelanden enligt inhämtningslagen i realtid. Övervägandena bör enligt uppdraget även omfatta hemlig dataavläsning vad gäller avläsning och upptagning av kommunikationsövervakningsuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet med hänsyn till sambandet med bestämmelserna i inhämtningslagen (se 10 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

² Med uttrycket avses en interpersonell kommunikationstjänst som varken etablerar en förbindelse till nummer i nationella eller internationella nummerplaner eller möjliggör kommunikation med sådana nummer, se 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Vi kommer därutöver att överväga om det bör införas en möjlighet för myndigheterna att inhämta uppgifter enligt inhämtningslagen utan medverkan från nät- eller tjänsteleverantörer genom användning av egna tekniska hjälpmedel, se avsnitt 6.3. Frågan omfattas inte uttryckligen av våra kommittédirektiv, men vi har enligt direktiven 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.

6.2 Realtidsuppgifter om meddelanden

6.2.1 Inledning

Som angetts i avsnitt 6.1 får uppgifter om meddelanden endast avse förfluten tid enligt inhämtningslagen (1 § 1 IHL). Denna begränsning finns inte för inhämtning av motsvarande uppgifter enligt rättegångsbalken (27 kap. 19 § första stycket 1 RB). De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att det finns ett påtagligt behov av en möjlighet att hämta in uppgifter om kontakter även i realtid för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Behovet avser även avläsning eller upptagning av kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid vid hemlig dataavläsning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eftersom sådana uppgifter på motsvarande sätt endast får avse förfluten tid (10 § lagen om hemlig dataavläsning).

6.2.2 Tidigare överväganden

Förarbetena till inhämtningslagen

I lagstiftningsärendet om inhämtningslagens införande angavs att samma uppgifter borde kunna hämtas in enligt inhämtningslagen som i en förundersökning innan det finns en skäligen misstänkt (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 83). I lagstiftningsärendet behandlades även regleringen om tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. I frågan om vilka uppgifter som skulle få hämtas in i detta sammanhang höll regeringen med Polismetodutred-

ningens förslag om att endast historiska uppgifter skulle få hämtas in i fråga om uppgifter om meddelanden, vilket inte heller någon remissinstans invänt emot (prop. 2011/12:55, s. 72). Någon närmare motivering till begränsningen avseende enbart historiska uppgifter framgick inte av Polismetodsutredningens förslag, men förslaget motsvarade den inhämtning som enligt dåvarande ordning skedde med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (*En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen*, SOU 2009:1, s. 113 ff.).

Förarbetena till lagen om hemlig dataavläsning

En begränsning till historiska uppgifter gäller även vid hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet under en förundersökning respektive för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i underrättelseverksamhet enligt 5 och 10 §§ lagen om hemlig dataavläsning. Som skäl för begränsningen hänvisade regeringen till den utgångspunkt som i övrigt antagits beträffande hemlig dataavläsning; att tillämpningsområdet och eventuella begränsningar skulle motsvara det som gäller för det bakomliggande befintliga hemliga tvångsmedlet (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 124 f. och 133 f.).

Förarbetena till 2022 års utökning av möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel

I lagstiftningsarbetet om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel anförde de brottsbekämpande myndigheterna att det numera finns ett påtagligt behov av att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. Behovet finns i synnerhet när det gäller komplex cyberbrottslighet genom utpressningsprogram samt internetrelaterade sexualbrott mot barn och barnpornografibrott, där det sällan finns någon misstänkt person att utgå ifrån och det ofta är svårt att identifiera gärningspersonen på grund av att en komplex infrastruktur används vid brottsligheten. Myndigheterna uppgav att tillgång till realtidsupp-

gifter skulle vara ett mycket effektivt verktyg för att identifiera en skäligen misstänkt person och i åtskilliga fall den enda framkomliga vägen för att kunna avbryta pågående övergrepp och lagföra gärningsmannen (*Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, SOU 2022:19, s. 203 ff.).

Den 1 oktober 2023 trädde lagändringar i kraft som tillåter inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott (27 kap. 19 b § RB och *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 137 f.). Motsvarande gäller för avläsning eller upptagning av kommunikationsövervakningsuppgifter vid hemlig dataavläsning i samma syfte (5 § lagen om hemlig dataavläsning). Motivet till förändringen var att behovet av regleringen vägde så tungt att det ökade integritetsintrånget var försvarligt (prop. 2022/23:126, s. 137 f.).

6.2.3 Myndigheternas uppgivna behov och nytta av realtidsuppgifter om meddelanden

Polismyndigheten

Polismyndigheten har anfört att den befintliga möjligheten att inhämta realtidsuppgifter om positionering av en aktörs telefonuppkoppling mot mobilmaster ger möjlighet att följa personen i realtid och underlättar fysisk spaning. Utan information om vilka kontakter som tas och när detta görs kan det emellertid vara svårt att förstå en aktörs beteende och rörelsemönster samt att prognostisera framåt. En kombinerad analys av rörelse och kontakter skulle enligt myndigheten väsentligt förbättra möjligheten att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet gällande den aktör som är av intresse, men även för att finna möjliga medgärningspersoner. I dag ligger myndighetens analyser ständigt ett steg efter eftersom tillgång till kontakter i realtid saknas. Med realtidsuppgifter om meddelanden kan information inhämtas om vilka kontakter som tas och utifrån det materialet kan olika åtgärder vidtas. Uppgifterna skulle bidra till att Polismyndigheten kan vara proaktiv i stället för reaktiv.

Exempel på situationer när realtidsuppgifter om meddelanden skulle medföra nytta

1. Polismyndighetens underrättelseverksamhet får ett anonymt tips om att en känd narkotikasäljare ska omsätta ett större parti narkotika i närtid. För att upptäcka okända förhållanden runt det förmodade brottet ansöker Polismyndigheten om tillstånd för att inhämta realtidsuppgifter om meddelanden enligt inhämtningslagen. Polismyndigheten inleder även underrättelsespaning mot narkotikasäljaren i syfte att göra observationer för att eventuellt kunna inleda förundersökning. Genom realtidsuppgifterna får polisen information om att narkotikasäljaren ringer ett telefonnummer som underrättelseverksamheten kan identifiera som tillhörande en regional narkotikagrossist. Polisen vet sedan tidigare att narkotikagrossisten ofta har möten på ett café som ligger i närheten av hans bostad. Polisen beslutar att placera spanare i förväg på caféet för att kunna övervaka och överhöra det förmodade mötet. Att befinna sig på plats när spaningsobjekten anländer är bättre ur ett spaningsperspektiv än att följa efter spaningsobjekten in på mötesplatsen. Informationen om kontakten som togs innebär att polisen kan ligga i framkant med sina åtgärder.

2. Till Polismyndighetens underrättelseverksamhet inkommer källinformation om att en okänd person har fått i uppdrag att i närtid genomföra ett mord i en pågående gängkonflikt. Den okände personen har utrustats med en tjeckisk kontantkortstelefon till vilken polisen fått numret. För att förhindra det förmodade mordet inhämtas uppgifter enligt inhämtningslagen, både historiska och i realtid. De historiska uppgifterna visar att telefonen varit aktiv i svenskt telenät två dagar tidigare. Det har gått datatrafik till telefonen och den har kopplat upp i ett stort hyreshuskomplex i ett visst område. Några dagar efter att beslutet om realtidsuppgifter har verkställts ringer det övervakade numret till ett telefonnummer där innehavaren identifieras som en av polisen känd manlig missbrukare. Några dagar därefter ringer det övervakade numret till ett telefonnummer där innehavaren identifieras som en av polisen känd kvinnlig missbrukare. Vid en analys visar det sig att de två missbrukarna har en gemensam bekant vars mor bor i det hyreshuskomplex i vilket telefonen tidigare kopplat upp för kommunikation. Polisen söker en ingång i moderns lägenhet och påträffar där mannen med den tjeckiska kontantkortstelefonen och en pistol.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har anfört att tillgång till realtidsuppgifter om meddelanden skulle medföra att Säkerhetspolisen snabbare kan bedöma om det förekommer sådan brottslig verksamhet som ligger till grund för ansökan om inhämtning och att myndigheten därmed i ett tidi-

gare skede skulle kunna bekräfta eller avfärda vissa misstankar. Genom att få tillgång till uppgifter om meddelanden kan myndigheten i realtid göra en analys av personers kontaktmönster och i ett tidigare skede få information om andra aktörer som kan vara involverade i den brottsliga verksamheten. Säkerhetspolisen kan till exempel ha information om att en person ska kontakta ett visst nummer och att kunna ta del av en sådan uppgift i realtid är väldigt värdefullt. Tillgång till uppgifter i realtid medför att Säkerhetspolisen kan arbeta mer proaktivt i stället för att i efterhand, reaktivt, granska vad som skett och vilka kontakter som förevarit. Realtidsuppgifter, tillsammans med annan information från till exempel spaning, är därför av stort operativt intresse. Sammantaget skulle tillgång till uppgifter i realtid öka Säkerhetspolisens förmåga att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och ge myndigheten möjlighet att göra en mer precis bedömning av ett ärende och kunna agera utifrån denna på ett önskvärt sätt.

Exempel på situationer när realtidsuppgifter om meddelanden skulle medföra nytta

1. En person, som varit känd av Säkerhetspolisen under många år då han ingår i den våldsbejakande islamistiska miljön, etablerar kontakt med andra personer i samma miljö. Det kommer in obekräftade uppgifter om att ett konspiratoriskt möte ägt rum vid vilket personerna har gett uttryck för att de vill åka till Syrien för att strida. Personerna står enligt uppgift i daglig kontakt med varandra och det finns därför ett behov av att i realtid hämta in uppgifter om meddelanden.

2. Säkerhetspolisen får information om att en person (A) har återvänt till Sverige efter att ha stridit för IS i Syrien. Han arbetar på ett flyktingboende tillsammans med andra personer som ingår i den våldsbejakande islamistiska miljön. Säkerhetspolisen får uppgifter om att dessa personer vill att ”något ska hända” och de målsöker mot unga killar för att hitta lämpliga personer att radikaliserar. Säkerhetspolisens spanare upptäcker ett beteende hos personerna som kan tyda på att de undersöker tänkbara mål för ett attentat. Säkerhetspolisen har ett behov av att i realtid hämta in uppgifter om vilka A kommunicerar med.

3. En person ringer in till ett TV-program och uppger att ”vi kommer att strida i Sverige och ta Sverige och hela Europa” samt uttrycker sympati för IS. Säkerhetspolisen har samtidigt fått information från en uppgiftslämnare om att IS möjligen planerar attentat mot mål i Sverige. Eftersom mannen uttryckt sig i ”vi”-form har Säkerhetspolisen behov

av att i realtid ta del av uppgifter om vilka personer mannen står i kontakt med.

4. Det kommer in underrättelseinformation om att en bil med flera personer i betett sig konspiratoriskt i närheten av en byggnad där det bedrivs säkerhetskänslig verksamhet. Ägaren av bilen har tidigare varit i kontakt med en statlig aktör. Det finns ett behov av att i realtid ta del av uppgifter om vilka ägaren av bilen kommunicerar med.

5. En kinesisk medborgare i Sverige har vid ett flertal tillfällen varit i kontakt med en identifierad kinesisk underrättelseofficer. Den kinesiske medborgaren har kopplingar till ett svenskt universitet som bedriver forskning som är högintressant för Kina och därmed den kinesiska underrättelsetjänsten. Säkerhetspolisen har ett behov av att i realtid följa den kinesiske medborgarens kommunikationsmönster och hämta in uppgifter om vilka kontakter han har.

6. En person (B) som har en säkerhetsklassad anställning har vid ett flertal tillfällen befunnit sig på samma plats som en rysk GRU-officer. Det kommer in uppgifter om att ett möte eventuellt ska äga rum i närtid. Säkerhetspolisen har ett behov av att i realtid hämta in uppgifter om vilka B kommunicerar med.

7. Det kommer in uppgifter om att en iransk medborgare, som befinner sig i Sverige, har kopplingar till ett nätverk som sysslar med grov olovlig underrättelseverksamhet i form av hackingverksamhet på uppdrag av den iranska staten. Säkerhetspolisen får information om att den iranska medborgaren ska etablera nya kontakter i Sverige i syfte att knyta dessa till nätverket. Säkerhetspolisen har ett behov av att i realtid hämta in uppgifter om vilka den iranska medborgaren kommunicerar med.

Tullverket

Tullverket har anfört att myndigheten har behov av att berika informationen i underrättelseverksamheten. Den information som hämtas in med stöd av inhämtningslagen bidrar till att identifiera aktörer, analysera kontaktvägar och påvisa lagringsplatser, införselorter och vilka fordon som används för transporter. En väsentlig begränsning med dagens ordning är att uppgifter om meddelanden inte kan inhämtas i realtid. Att information inte kan inhämtas om vilka telefonadresser som används innebär att det uppstår ett mycket stort informationsglapp. Möjligheten att i realtid få information om vilka telefonadresser som används skulle kunna innebära att det går att identifiera de personer som är inblandade i brottsligheten. Det skulle

även kunna leda till att telefonadresser kan avfärdas som icke intressanta. I kombination med spaning och annan inhämtning skulle processen bli avsevärt mer effektiv. Uppgifter om meddelanden i realtid skulle vara till nytta i samtliga ärenden där lokaliseringssuppgifter i realtid inhämtas. Viktig information riskerar annars att gå förlorad och förutsättningarna för att förhindra brott försämrats.

Exempel på situationer när realtidsuppgifter om meddelanden skulle medföra nytta

1. Tullverket har en hypotes om brottslig verksamhet som rör synnerligen grov narkotikasmuggling. Spaning och inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid enligt inhämtningslagen pågår. Tullverket har information om att brottsligheten har koppling till Spanien och att huvudmannen använder telefonen flitigt. Det finns emellertid inte någon uppgift om konkret brottslighet och förundersökning kan inte inledas. Då det endast finns möjlighet att inhämta historiska uppgifter om telefonkontakter ligger Tullverket steget efter. Det hade varit en stor fördel med uppgifter i realtid för att möjliggöra mer riktad inhämtning som baseras på aktuella kontakter in respektive ut från telefonadressen.

2. I ett ärende som rör grov vapensmuggling misstänks vapen smugglas in i det legala flödet till en person i Stockholm. Inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid pågår mot den som enligt hypotesen är huvudmannen. Vid spaning observeras en man som baserat på uppträdande kan ha med den brottsliga verksamheten att göra. Det ser ut som att personen ringer flitigt. Tullverket kan emellertid inte få information om kontakt tas med huvudmannen eller inte då endast historiska uppgifter om telefonkontakter är tillåtna.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har uppgett att en möjlighet att hämta in realtidsuppgifter om meddelanden skulle innebära en ökad förmåga att agera mot misstänkt brottslighet, framför allt mot pågående brottslighet. Användningen av information från uppgifter som inhämtas i realtid effektiviserar arbetet och möjliggör tillsammans med spaning att myndigheten i ett tidigare skede kan upptäcka och avbryta brottsligheten.

Exempel på situationer när realtidsuppgifter om meddelanden skulle medföra nytta

1. Ett anonymt tips gör gällande att en känd kriminell aktör regelbundet för in stora mängder tobak till Sverige tillsammans med en brottskamrat. Enligt tipset använder de sig av en icke namngiven firma som transporterar och lagerhåller tobaken på okänd ort. Aktören kopplas till organiserad brottslighet och verksamheten bedöms leda till stora skattebortfall. För att kunna kartlägga platser och kontakter mellan säljare, distributörer och köpare av tobak ansöks om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen, historiskt och i realtid, vilket meddelas av åklagaren. Underrättelseverksamheten inleder även en underrättelsespaning mot aktören i syfte att upptäcka förhållanden runt den brottsliga verksamheten. I detta fall ger inhämtningen av de historiska uppgifterna inte någon intressant information, men efter ett par dagar ringer aktören till ett telefonnummer tillhörande en tidigare känd lagerhållare av tobak. Genom att samma dag inleda spaning observeras ett möte mellan aktörerna och senare kan en eventuell lagerlokal identifieras och brottsligheten kan avbrytas och brottsanmälan upprättas.

2. Det har inkommit obekräftad information till underrättelseverksamheten om att en internationell oidentifierad aktör ska komma till Sverige kommande vecka för att träffa svenska kända aktörer som kopplas till organiserad brottslighet. Aktörerna bedöms ha en hög kriminell förmåga och är svårspanade. På mötet ska nya eller pågående brottsupplägg kopplat till omfattande momsbedrägerier diskuteras. För att tidigt kunna upptäcka och avbryta den misstänkta brottsliga verksamheten ansöks om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen, historiskt och i realtid mot de svenska aktörerna. Underrättelseverksamheten inleder även en underrättelsespaning i syfte att göra iakttagelser om den brottsliga verksamheten. Dagen efter ser man genom de uppgifter som inhämtas i realtid att den svenska aktören mottar ett meddelande på sin mobiltelefon från ett utländskt telefonnummer. Genom inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation kan numret kopplas till en internationell aktör som reser in till Sverige några dagar senare vilket leder till en spaningsinsats. Den internationelle aktören kan följas under sitt besök i Sverige vilket möjliggör identifiering av nya aktörer, bolag och brott.

3. En samverkande myndighet lämnar obekräftad information som tyder på en omfattande kontanthantering hos en okänd person och dennes bolag. På grund av annan underrättelseinformation görs bedömningen att personen är bulvan och eventuellt utför penningtvätt på uppdrag av aktörer kopplade till organiserad brottslighet samt att han regelbundet träffar den faktiske företrädaren för verksamheten. Aktören är vaksam och svårspanad och det är en omfattande besöksfrekvens på adressen. För att tidigt kunna upptäcka och avbryta den misstänkta brottsliga

verksamheten inhämtas beslut om inhämtning av uppgifter av elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen, historiskt och i realtid, hos åklagaren mot den svenska aktören. Myndigheten inleder även en underrättelsespaning i syfte att göra iakttagelser om den brottsliga verksamheten. Vid analys av de historiska uppgifter som inhämtats görs bedömningen att framför allt två okända telefonnummer som regelbundet har kommunikation med aktören är av intresse. Inkommande information från uppgifterna som inhämtas i realtid matchas sedan med en spaningsinsats som möjliggör identifiering av de okända telefonnumren och nya omständigheter om den brottsliga verksamheten.

6.2.4 Uppgifter om meddelanden ska få hämtas in i realtid

Vårt förslag: Det ska vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen. Det ska även vara tillåtet att läsa av eller ta upp kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid vid hemlig dataavläsning för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Skälen för vårt förslag

Uppgifter om meddelanden (trafikuppgifter) kan i dag endast hämtas in avseende förfluten tid med stöd av inhämtningslagen. I förarbetena till inhämtningslagen anges att möjligheten att hämta in uppgifter enligt lagen bör motsvara vad som gäller i en förundersökning innan det finns en skäligen misstänkt. Begränsningen till historiska uppgifter förefaller ha sitt ursprung i att den motsvarar den inhämtning av uppgifter om elektroniska meddelanden som tidigare gjordes med stöd av den numera upphävda lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och som delvis överfördes till inhämtningslagen (prop. 2011/12:55 s. 72 och 83).

Sedan den 1 oktober 2023 är det tillåtet i en förundersökning att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott (27 kap. 19 b § RB och prop. 2022/23:126, s. 137 f.). Motsvarande gäller för avläsning eller upptagning av kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid vid hemlig dataavläsning för samma ändamål (5 § lagen om hemlig dataavläsning). Det finns

därför skäl att överväga om uppgifter om meddelanden ska få hämtas in i realtid med stöd av inhämtningslagen.

En möjlighet till inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid innebär inte att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till några nya uppgifter utan det är enbart fråga om uppgifterna ska kunna inhämtas utan någon fördröjning i tid. En sådan realtidsinhämtning kan emellertid anses innebära ett ökat intrång i den personliga integriteten eftersom den ger möjlighet till kartläggning av enskildas kontakter i realtid i stället för historiskt. EU-domstolen har i *La Quadrature du Net m.fl.-domen* (punkten 187), understrukit att inhämtning av uppgifter i realtid innebär utökade möjligheter att kartlägga enskildas förhållanden, särskilt då insamlingen omfattar både trafik- och lokaliseringssuppgifter eftersom det möjliggör en nästintill fullständig övervakning av mobiltelefonanvändarna, se avsnitt 3.2.3. Att ta bort den nu aktuella begränsningen till inhämtning av uppgifter om meddelanden i förfluten tid skulle därför innebära ett större intrång i den personliga integriteten. Som precis anförts är det endast fråga om när i tiden myndigheterna kan inhämta uppgifterna och inte om att fler uppgifter inhämtas. De särskilda integritetsrisker som aktualiseras av att uppgifterna inhämtas i realtid i stället för i efterhand är enligt vår bedömning desamma oavsett om inhämtningen sker med stöd av lagen om hemlig dataavläsning eller inhämtningslagen.

För att tillåta realtidsinhämtning måste denna typ av tvångsmedelsanvändning vara proportionerlig på så sätt att behovet och effektiviteten väger tyngre än integritetsintresset. Som vi påpekat i avsnitt 5.6 ska inte bara intrång i den enskildas rättssfär som är föremål för ett tvångsmedel beaktas i denna avvägning, utan även det intrång som drabbar den som blir utsatt för ett allvarligt brott. En förutsättning för att staten ska kunna skydda sina medborgare från brott är att det finns en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning. Som nyss angetts är det inte heller fråga om att införa något nytt tvångsmedel eller någon ny teknik, utan om att utvidga användningen av inhämtningslagen genom att tillåta att inhämtning av uppgifter om meddelanden får ske även i realtid.

De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att det finns ett påtagligt behov av en möjlighet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Av de behovs- och nyttobeskrivningar som lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna framgår att inhämtning av elek-

tronisk kommunikation i realtid ofta skulle vara av avgörande betydelse för att identifiera de aktörer som är inblandade i allvarlig brottslig verksamhet och möjliggöra att myndigheten i ett tidigare skede kan upptäcka och förhindra brottsligheten. Utan tillgång till uppgifter om meddelanden i realtid saknas information om vilka kontakter som tas och myndigheterna kan ha svårt att analysera en persons rörelsemönster. En kombinerad analys av uppgifter om rörelse och kontakter i realtid skulle vara ett effektivt verktyg för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet gällande den aktör som är av intresse, men även för att i ett tidigare skede kunna finna möjliga medgärningspersoner. Realtidsuppgifter om meddelanden skulle därför bidra till att de brottsbekämpande myndigheterna kan vara proaktiva och vidta olika åtgärder omedelbart utan att behöva vänta en viss tid för att få tillgång till uppgifterna och först då få kännedom om vilka kontakter som förevarit. Det framstår som uppenbart att det är mer effektivt att myndigheterna agerar på aktuella uppgifter än på historiska data.

Enligt uppgift finns det teknisk förmåga att leverera uppgifterna till myndigheterna i princip omedelbart, men leveranstiden är också en resursfråga. Det rör sig oftast om ett par timmars leveranstid och det gäller även nätter och helger. Myndigheterna får i dag hämta in realtidsuppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning befinner sig (lokaliseringssuppgifter), vilket innebär att myndigheterna kan se var en person befinner sig i realtid och exempelvis följa en person över tid eller lokalisera ett gömställe. Däremot kan myndigheterna inte i realtid se vilka kontakter som personen i fråga har utan denna information måste myndigheterna invänta. Detta kan medföra en otillräcklig underrättelseanalys och att betydelsefulla brottsbekämpande åtgärder inte kan vidtas i tid. Myndigheterna har därför beskrivit att de inte har tillräckliga verktyg för att på underrättelsestadiet inhämta information om aktörerna och deras olika roller i brottsligheten.

Enligt vår bedömning har myndigheterna visat att det finns ett påtagligt behov av att kunna hämta in uppgifter om meddelanden enligt inhämtningslagen i realtid och att en sådan åtgärd skulle vara ett effektivt verktyg som möjliggör en framåtsyftande inhämtning och en proaktiv brottsbekämpning. Enligt vår mening väger därför behovet och nyttan av realtidshämtning av uppgifter om meddelanden tyngre än det ökade integritetsintrång som följer av att uppgifterna inhämtas

i realtid i stället för i förfluten tid. Detta ställningstagande gör sig särskilt gällande i ljuset av den nyligen införda regleringen om att det ska vara tillåtet i en förundersökning att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Det är emellertid väsentligt att regleringen omgärdas av tillräckliga avgränsningar, kvalifikationskrav och övriga rättssäkerhetsgarantier för att vara förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. I avsnitt 5.7 har vi bedömt att de grundläggande kvalifikationskrav och ändamål som finns i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning avseende inhämtningslagsfallen, är ändamålsenliga och väl avvägda och bör gälla även inom ett utvidgat tillämpningsområde i form av en utökad brottskatalog. Den utvidgning vi nu föreslår föranleder ingen annan bedömning.

Sammantaget anser vi att det bör vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden enligt inhämtningslagen i realtid. På motsvarande sätt bör det vara tillåtet att läsa av eller ta upp kommunikationsövervakningsuppgifter vid hemlig dataavläsning i realtid för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Vi har tidigare bedömt att regleringen i inhämtningslagen, innefattande möjligheten att inhämta lokaliseringsuppgifter i realtid, är förenlig med de krav som följer av EU-rätten, se avsnitt 5.9 om EU-rättens krav på att åtgärderna endast får användas för att bekämpa brottslighet som är allvarlig samt krav på personkoppling vid inhämtning av uppgifter. Den utökning som en möjlighet att inhämta uppgifter om meddelanden i realtid innebär föranleder inte någon annan bedömning i dessa frågor. Regleringen strider inte heller i övrigt mot Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter enligt vår bedömning.

6.3 Inhämtning av uppgifter med egna tekniska hjälpmedel

6.3.1 Myndigheternas uppgivna behov och nytta

Av 27 kap. 25 § första stycket RB och 9 § preventivlagen framgår att när tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har lämnats, får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas. Inhämt-

ning av uppgifter enligt inhämtningslagen får däremot endast ske från den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst³ (1 § IHL). 2021 års datalagringsutredning föreslog nyligen att begränsningen om att uppgifter inte får hämtas in från nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster ska tas bort (SOU 2023:22, s. 379 f.). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I inhämtningslagens förarbeten anges särskilt att de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att med egna tekniska hjälpmedel hämta in uppgifter inte omfattas av lagen (prop. 2011/12:55, s. 120).

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har anfört att det i vissa fall finns möjlighet att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation utan medverkan av nät- och tjänsteleverantörerna. Myndigheterna har vidare förklarat att de har behov av att använda egna tekniska hjälpmedel vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen på motsvarande sätt som vid inhämtning av uppgifter enligt rättegångsbalken och preventivlagen. Skälet är att det kan finnas situationer när myndigheterna har behov av att genomföra inhämtning med egna tekniska hjälpmedel utan nät- eller tjänsteleverantörernas medverkan. Säkerhetspolisen har angett som exempel att det kan vara fråga om en situation där myndigheten av säkerhets- eller sekretesskäl inte har möjlighet att informera nät- eller tjänsteleverantören om tvångsmedelsbeslutet för att leverantören ägs av en statlig aktör som bedriver olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller att leverantören på något annat sätt har kopplingar till ärendet som det hemliga tvångsmedlet avser. Polismyndigheten har också anfört som exempel att nät- eller tjänsteleverantören har någon koppling till ärendet som medför att det inte är lämpligt att leverantören medverkar i inhämtningen av den elektroniska kommunikationen.

Tullverket har angett att myndigheten för närvarande inte har något behov av att använda egna tekniska hjälpmedel vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen.

³ Med uttrycket nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst avses en interpersonell kommunikationstjänst som varken etablerar en förbindelse till nummer i nationella eller internationella nummerplaner eller möjliggör kommunikation med sådana nummer (1 kap. 7 § lagen om elektronisk kommunikation). En sådan tjänst använder alltså inte telefonnummer för att ställa upp kommunikationen utan andra identifierare som normalt bara fungerar mellan den aktörens kunder.

6.3.2 Uppgifter om elektronisk kommunikation ska få hämtas in med egna tekniska hjälpmedel

Vårt förslag: Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska få hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen med egna tekniska hjälpmedel.

Skälen för vårt förslag

Som framgått i föregående avsnitt finns det en skillnad vad avser verkställighet av inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen jämfört med verkställighet av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken och preventivlagen. Något skäl till skillnaden har inte angetts i tidigare lagstiftningsärenden. Som vi tidigare anfört reglerades inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation, innan inhämtningslagen infördes, i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55, s. 65 ff.). En möjlig förklaring är därför att den aktuella verkställighetsbegränsningen i 1 § IHL överförts från den äldre lagstiftningen på teleområdet då andra tekniska förutsättningar rådde för att få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation.

Bestämmelsen i 27 kap. 25 § första stycket RB om att de tekniska hjälpmedel som behövs för att verkställa hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas, och som har överförts även till 9 § preventivlagen, infördes i samband med avregleringen av telemarknaden i början av 1990-talet. Syftet var att möjliggöra att åtgärderna skulle kunna utföras hos enskilda företag som bedriver televerksamhet inom allmänt tillgängliga telenät. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte dessförinnan när Televerket var den enda egentliga teleoperatören. Skälet till att det ansågs krävas en sådan bestämmelse på den avreglerade marknaden var att det enligt regeringsformen krävs lagstöd för att ålägga enskilda, i detta fall teleföretagen, att medverka till verkställigheten. I lagstiftningsärendet angavs att bestämmelsen innebar en skyldighet för enskilda att biträda och lämna tillträde för polisen. Vidare angavs att bestämmelsen gav den som fått tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning de befogenheter som behövs för att kunna verkställa åtgärderna. Regleringen tillkom

alltså som en verkställighetsregel – men inte i första hand för att klargöra för de brottsbekämpande myndigheterna vilka verkställighetsmetoder som var tillåtna utan i stället för att ålägga de privata aktörerna på telemarknaden att bistå de brottsbekämpande myndigheterna med sådan verkställighet (se *Telelag*, SOU 1992:70, s. 395 f., *Proposition om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.*, prop. 1992/93:200, s. 258 ff. och *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*, SOU 2017:89, s. 116 f.).

Oavsett bakgrunden till begränsningen i inhämtningslagen om att uppgifter om elektronisk kommunikation endast får inhämtas från nät- eller tjänsteleverantören, så anser vi att det finns anledning att överväga att ta bort den och i stället införa en motsvarande bestämmelse som finns i rättegångsbalken och preventivlagen om att myndigheten ska få använda egna tekniska hjälpmedel vid verkställigheten. Såsom Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har anfört kan det finnas situationer då inhämtning med hjälp av nät- eller tjänsteleverantörerna är olämplig, eftersom dessa kan ha kopplingar till ärendet som det hemliga tvångsmedlet avser eller att det annars finns fog för att den brottsbekämpande myndigheten inte vill blanda in en nät- eller tjänsteleverantör i ärendet. Något skäl för att det ska föreligga skillnader beträffande hur verkställigheten av inhämtning av uppgifter får utföras i förhållande till motsvarande reglering enligt rättegångsbalken och preventivlagen har inte heller framkommit.

Hur verkställigheten av inhämtningen ska utföras är inte något som påverkar omfattningen av vilka uppgifter som myndigheterna får del av och därmed påverkas inte enskildas personliga integritet av förslaget om att möjliggöra inhämtning med myndigheternas egna tekniska hjälpmedel. Som framgått finns det ett konkret behov för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten av att den befintliga regleringen i inhämtningslagen kompletteras av en möjlighet att inhämta uppgifter med egna tekniska hjälpmedel. Systematiska skäl talar för att en enhetlig reglering ska gälla för alla de myndigheter som kan ansöka om att uppgifter ska inhämtas med stöd av inhämtningslagen. Vi föreslår därför att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska ha möjlighet att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen med egna tekniska hjälpmedel.

7 Beslutsordningen i inhämtningslagen

7.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till hur beslutsordningen bör se ut vid en eventuell utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde (dir. 2022:32). I detta kapitel behandlar vi därför frågan om vem som framöver bör fatta beslut i ärenden enligt inhämtningslagen. Enligt nuvarande lagstiftning fattas beslut om inhämtning av uppgifter av åklagare vid Åklagarmyndigheten efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § IHL). Denna ordning gäller sedan den 1 oktober 2019. Innan dess fattade Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket själva beslut om inhämtning av uppgifter. Efter att den nuvarande svenska beslutsordningen inrättades har det kommit ny praxis från EU-domstolen angående vad som krävs för att den myndighet som prövar frågan om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska anses vara oberoende.

7.2 Internationell rättspraxis

7.2.1 EU-rätten

I *Tele2-domen* (dom från den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15) uttalade EU-domstolen att den nationella tvångsmedelslagstiftningen, för att säkerställa att behöriga nationella myndigheters tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter begränsas till vad som är strängt nödvändigt, måste vara grundad på objektiva kriterier som avgör under vilka omständigheter och på vilka villkor myndigheterna ska ges tillgång till uppgifterna. Tillgång till

lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter kan enligt domstolen i princip bara beviljas för uppgifter om personer som misstänks planera, begå eller ha begått ett allvarligt brott eller på något sätt misstänks vara inblandade i ett sådant brott. För att säkerställa att dessa villkor uppfylls är det därför enligt domstolen väsentligt att tillgången i princip, utom i motiverade brådskande fall, är underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet och att domstolen eller myndigheten fattar sitt beslut efter det att de behöriga nationella myndigheterna framställt en motiverad ansökan (punkterna 119 och 120). Domstolen har upprepat detta ställningstagande vid ett flertal tillfällen, (se bland annat målen *La Quadrature du Net m.fl.*, dom från den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18), punkten 189, *Prokuratuur*, dom från den 2 mars 2021 i mål C-746/18, punkten 51 och *Commissioner of An Garda Síochána*, dom från den 5 april 2022 i mål C-140/20, punkten 106).

I *Prokuratuur-målet* har EU-domstolen utvecklat vad som innefattas i kravet på att en begäran om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska prövas av en domstol eller en ”oberoende myndighet”. I målet prövade EU-domstolen om den estniska åklagarmyndigheten, som har i uppdrag att leda förundersökningar och, i förekommande fall, väcka åtal i samband med ett senare förfarande, kunde anses vara en sådan oberoende förvaltningsmyndighet som kan besluta om tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation inom ramen för en brottsutredning.

EU-domstolen uttalade inledningsvis i *Prokuratuur-målet* att det är väsentligt att behöriga nationella myndigheters tillgång till de lagrade uppgifterna är underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet, inom ramen för exempelvis ett förfarande för förebyggande, avslöjande eller lagföring av brott (punkten 51). En förhandskontroll innebär enligt domstolen att det kontrollerande organet har alla befogenheter och lämnar alla nödvändiga garantier för att kunna göra en vederbörlig avvägning mellan de olika intressen och rättigheter som är i fråga. Vad särskilt gäller en brottsutredning kräver en sådan kontroll att prövningsorganet kan säkerställa en korrekt balans mellan de olika intressen som inom ramen för brottsbekämpning gör sig gällande för att svara mot utredningens behov, å ena sidan, och de grundläggande rättigheter avseende respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter som tillkommer

de personer vars uppgifter kan komma att lämnas ut, å andra sidan. Domstolen underströk att en oberoende förvaltningsmyndighet som utför denna kontroll måste ha en ställning som innebär att den kan fullgöra sitt uppdrag på ett objektivt och opartiskt sätt, fri från yttre påverkan och fristående i förhållande till den som begär tillgång till uppgifterna. Vidare anförs att kravet på oberoende på det straffrättsliga området innebär att den kontrollerande myndigheten dels inte får vara involverad i den aktuella brottsutredningen, dels ska ha en neutral ställning i förhållande till parterna i det straffrättsliga förfarandet (punkterna 52–54).

I målet slog domstolen fast att det inte var förenligt med EU-rättens krav på förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet att den estniska åklagarmyndigheten prövade en begäran om tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter inom ramen för en brottsutredning. En myndighet vars uppdrag är att leda förundersökningar och, i förekommande fall, väcka åtal för det allmännas räkning i ett senare förfarande kunde inte enligt domstolen betraktas som oberoende. Åklagarmyndigheten hade nämligen inte till uppgift att helt oavhängigt avgöra en tvist utan att i egenskap av part i målet, i förekommande fall, hänskjuta tvisten till behörig domstol. Domstolen framhöll slutligen att den omständigheten att åklagaren är skyldig att kontrollera både sådana omständigheter som är till den misstänktes nackdel och sådana som är till dennes fördel, säkerställa att utredningen är lagenlig och endast agera i enlighet med lagen och sin egen övertygelse, inte är tillräckligt för att myndigheten ska anses vara fristående i förhållande till de intressen som är i fråga (punkterna 55, 56 och 59).

I den nyligen meddelade domen i målet *Commissioner of An Garda Síochána* prövade EU-domstolen om den irländska lagstiftningen uppfyllde kravet avseende beslutsmyndighetens oberoende när den föreskrev att en begäran om tillgång till lagrade uppgifter inom ramen för en brottsutredning av grova brott skulle handläggas av en polistjänsteman. Domstolen ansåg att den polistjänsteman som utförde prövningen inte kunde anses vara utomstående i förhållande till de polisavdelningar som begärde tillgång till de lagrade uppgifterna och att han eller hon därmed inte uppfyllde kravet på oberoende och opartiskhet. Detta oavsett att polistjänstemannen biträdades av en enhet inom polismyndigheten med ett visst mått av självständighet i utför-

andet av dessa uppgifter och att beslutet senare kunde bli föremål för överklagan och domstolsprövning (punkterna 111 och 112).

7.2.2 Europakonventionen

Europadomstolen har uttalat att det är önskvärt att lägga ansvaret för kontroll av tvångsmedelsanvändning på en domstol för att garantera oberoende, opartiskhet och ett korrekt förfarande. Europadomstolen har dock inte ställt upp något krav på domstolsprövning, utan ansett att även andra myndigheter kan besluta om tillstånd till tvångsmedelsanvändning under förutsättning att de är tillräckligt oberoende av den verkställande myndigheten för att kunna göra en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten i det enskilda fallet (se t.ex. *Roman Zakharov mot Ryssland*, dom den 4 december 2015, punkterna 233 och 258 samt där angivna rättsfall samt dom den 12 januari 2016 i målet *Szabó och Vissy mot Ungern*, punkterna 73–77).

7.3 Tidigare överväganden

Frågan om beslutsordningen i inhämtningslagen och dess förenlighet med EU-rättens allmänna principer och krav på respekt för grundläggande fri- och rättigheter har analyserats vid ett flertal tillfällen av olika utredningar och av lagstiftaren.

7.3.1 Förarbetena till inhämtningslagen

Frågan om vem som ska fatta beslut om inhämtning av uppgifter var föremål för diskussion då inhämtningslagen infördes år 2012. Ett uttalat syfte med lagens införande, då delvis motsvarande regler i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation upphävdes, var att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 65 f.).

Tillstånd till inhämtning av uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation beslutades då av en polismyndighet eller Tullverket. Vid inhämtningslagens införande fann regeringen att flera skäl kunde anföras för att denna ordning skulle bestå. Regeringen ansåg att under-

rättelseskedet präglas mer av ett medborgarperspektiv än av ett sådant tvåpartsförfarande som lämpar sig för rättslig prövning i allmän domstol. Regeringen instämde även i remissynpunkter från JO och Sveriges Advokatsamfund om att det var principiellt tveksamt att de allmänna domstolarna på förhand rättsligt prövar olika åtgärder som vidtas inom ramen för underrättelseverksamhet, samt att det då fanns risk för att domstolens roll som oberoende prövningsinstans i brottmålsförfarandet kunde ifrågasättas. Regeringen anförde vidare att ett förfarande med domstolsprövning av åtgärder som vidtas i underrättelseverksamhet delvis var främmande i det svenska rättssystemet och att det kunde ifrågasättas om domstolarna skulle kunna tillgodosätta behovet av snabba beslut utanför kontorstid. Regeringen ansåg inte heller att åklagare skulle tilldelas beslutanderätten eftersom åklagare som regel inte deltar i underrättelseverksamheten. Inte heller särskilda beslutsnämnder för prövning av frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet ansågs vara en lämplig lösning, främst på grund av praktiska svårigheter att med kort varsel sammankalla en sådan nämnd. I stället ansåg regeringen att den lämpligaste lösningen var att beslut om inhämtning av uppgifter skulle fattas av respektive myndighetschef, med en begränsad möjlighet till delegation (prop. 2011/12:55, s. 88 ff.).

7.3.2 Analysen efter Digital Rights-domen

I promemorian *Datalagring, EU-rätten och svensk rätt* (Ds 2014:23) analyserades konsekvenserna för svensk rätt av *Digital Rights-domen* (dom från den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12), som ogiltigförklarade datalagringsdirektivet. EU-domstolen framhöll i domen att direktivet inte föreskrev att de behöriga nationella myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter skulle vara underkastad någon förhandskontroll utförd av en domstol eller en oberoende myndighet, vars beslut avser att begränsa tillgången till och användningen av uppgifterna till vad som kan anses strängt nödvändigt (punkten 62).

Vad gäller inhämtningslagens förenlighet med EU-rätten gjorde utredningen bedömningen att lagens beslutsordning, trots att uppgifter kunde hämtas in utan föregående prövning av en oberoende instans, vid en helhetsbedömning uppfyllde kraven på att tillgång till

lagrade uppgifter ska vara begränsad till vad som kan anses vara strikt nödvändigt. Vid bedömningen beaktades särskilt att inhämtning av uppgifter enligt lagen bara förekom för mycket allvarliga brott, att beslut om inhämtning fattades av myndighetschefer med snäva möjligheter till delegation, att tillsyn utfördes i efterhand av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt – inte minst – att uppgifterna inte kunde användas mot den enskilde i en förundersökning utan föregående beslut av domstol (Ds 2014:23, s. 83 och 100).

7.3.3 Utvärderingen av inhämtningslagen

Datalagringsutredningen (*Datalagring och integritet*, SOU 2015:31) hade i uppdrag att utvärdera inhämtningslagen och bland annat överväga om de rättssäkerhetsåtgärder och integritetsstärkande åtgärder som vidtogs när lagen infördes var tillräckliga eller om det fanns behov av ytterligare sådana åtgärder, till exempel införande av förhandskontroll av domstol.

Utredningen fann att beslut om inhämtning av uppgifter även i fortsättningen skulle fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Utredningen ansåg att de argument som anförts när inhämtningslagen infördes fortfarande var aktuella och betonade särskilt underrättelseverksamhetens särskilda karaktär där arbetet inte primärt är inriktat på någon viss gärning eller någon viss person. Vidare framhölls att domstolarna inte skulle kunna tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av snabba beslut och att en ordning med interimistiska beslut, med en efterföljande prövning av beslutet i domstol, inte var helt oproblematisk. Ett annat skäl som utredningen förde fram emot domstolsprövning var intresset av att kunna hålla den information som finns i underrättelseärendena inom en så snäv personkrets som möjligt (SOU 2015:31, s. 284 ff.).

Utredningen instämde också i tidigare gjorda bedömningar att åklagare inte skulle fatta beslut enligt inhämtningslagen eftersom en sådan uppgift var svår att förena med den roll som åklagarna har i det straffprocessuella systemet. Utredningen ansåg sammantaget – och i ljuset av att utredningens undersökning visade att de brottsbekämpande myndigheterna hanterade ärenden om inhämtning av uppgifter på ett tillfredsställande sätt – att systemet med myndighetsbeslut, tillsammans med den kontrollmekanism som tillsyn av Säkerhets- och

integritetsskydds nämnden utgjorde, var väl fungerande (SOU 2015:31, s. 286 ff.).

7.3.4 Analysen efter Tele2-domen

Utredningen om datalagring och EU-rätten hade i uppdrag att se över bestämmelserna om tjänsteleverantörernas skyldighet att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation samt bestämmelserna om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till sådana uppgifter. Syftet med översynen var att anpassa det svenska regelverket till EU-rätten efter EU-domstolens uttalanden i Tele2-domen om att tillgång till lagrade uppgifter, utom i motiverade brådskande fall, ska beslutas av en domstol eller oberoende myndighet (*Datalagring – brottsbekämpning och integritet*, SOU 2017:75).

I frågan om vem som bör fatta beslut enligt inhämtningslagen höll Utredningen om datalagring och EU-rätten med den rådande uppfattningen om att domstolar inte bör fatta beslut om inhämtning, bland annat av skälet att domstolsmiljön – som har kontradiktion som utgångspunkt – blir onaturlig för den typen av frågeställning. Utredningen övervägde också om Säkerhets- och integritetsskydds nämnden skulle kunna utgöra en möjlig beslutsfattare, men kom fram till att detta vore olämpligt, dels mot bakgrund av myndighetens uppdrag att utöva tillsyn över verksamheten, dels då nämnden inte är organiserad för en sådan beredskap som behövs för att kunna fatta de snabba beslut som krävs i underrättelseverksamhet (SOU 2017:75, s. 262 ff.).

I stället föreslog utredningen att åklagare skulle besluta om tillstånd till inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet och att ansökan skulle göras av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Utredningen fann att det förhållandet att underrättelseverksamhet är artfrämmande för åklagarnas kärnverksamhet inte hindrade en ordning med åklagare som beslutsfattare. Detta eftersom åklagare även i övrigt har ålagts vissa arbetsuppgifter som ligger utanför det brottsutredande området och är vana att väga effektiviteten i brottsbekämpningen mot intresset av att värna den personliga integriteten (SOU 2017:75, s. 265 ff.).

Utredningen framhöll slutligen att en särskild nämnd skulle vara mer lämpad än åklagare som beslutsfattare, men lämnade inte något sådant förslag utan hänvisade till Polismetodutredningens förslag i betänkandet *Särskilda spaningsmetoder* (SOU 2010:103) om att inrätta en särskild nämnd för prövning av beslut i underrättelseverksamhet om tillstånd till särskilt ingripande åtgärder (SOU 2017:75, s. 272).

Regeringen framhöll i den efterföljande propositionen *Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten* att en utgångspunkt vid prövningen om vilken myndighet som bör anförtros beslutsfattandet enligt inhämtningslagen var att verksamhet, om möjligt, bör organiseras inom ramen för den befintliga myndighetsorganisationen och att en ny myndighet endast bör inrättas om det är nödvändigt med hänsyn till EU-rättens krav (prop. 2018/19:86, s. 72).

Regeringen ansåg, liksom tidigare utredningar, att det var olämpligt att domstol skulle fatta beslut enligt inhämtningslagen. Regeringen framhöll att underrättelseverksamheten främst är inriktad mot att studera och kartlägga en befarad brottslig verksamhet för att förebygga eller förhindra att brottsligheten genomförs, till skillnad från förundersökningen som inriktar sig mot ett redan begånget konkret brott och vem som kan misstänkas för det. Regeringen framhöll att fallen i inhämtningslagen skiljer sig från de i preventivlagen, eftersom sistnämnda lag huvudsakligen tillämpas i situationer när en förundersökning är nära förestående. Regeringen delade också bedömningen att Säkerhets- och integritetsskydds nämnden inte var en lämplig beslutsfattare (prop. 2018/19:86, s. 72 f.).

Regeringen fann, i likhet med Utredningen om datalagring och EU-rätten, att beslutsfattandet i stället skulle anförtros åklagare vid Åklagarmyndigheten, eftersom en sådan ordning var det bästa alternativet av redan befintliga myndigheter. Enligt regeringen uppfyllde åklagare det EU-rättsliga kravet på en oberoende myndighet eftersom de är självständiga i sitt beslutsfattande både i förhållande till andra myndigheter och den verkställande makten. Regeringen ansåg inte heller att det fanns risk för att åklagares objektivitet skulle ifrågasättas. För det fall Polismetodutredningens förslag om en särskild nämnd skulle genomföras ansåg regeringen att det kunde finnas skäl att överväga att lägga beslutsbefogenheten på denna nämnd i stället för på åklagare (prop. 2018/19:86, s. 73 ff.).

7.4 Åklagare vid Åklagarmyndigheten ska fortsatt pröva ärenden om inhämtning

Vårt förslag: Åklagare vid Åklagarmyndigheten ska fortsatt pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Detta ska även gälla inom det utvidgade tillämpningsområdet.

7.4.1 Utgångspunkter

Inledning

Som redogjorts för i avsnitt 7.3.4 har regeringen relativt nyligen prövat beslutsordningen i inhämtningslagen och dess förenlighet med EU-rätten. Regeringen kom fram till att det bästa alternativet, utan att någon ny myndighet inrättades, var att beslut om inhämtning fattades av åklagare vid Åklagarmyndigheten och att en sådan ordning uppfyller det EU-rättsliga kravet på förhandsprövning av en ”oberoende myndighet” (prop. 2018/19:86, s. 75). Sedan regeringens prövning gjordes har EU-domstolen utvecklat sin praxis beträffande innebörden av begreppet ”oberoende myndighet”. Om denna rättsutveckling föranleder en annan bedömning vad gäller beslutsordningen i inhämtningslagen ska övervägas i det följande. Likaså ska vi överväga om den utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde som vi föreslagit i kapitel 5 och 6 medför behov av en annan beslutsordning än den nuvarande.

Utgångspunkten är den befintliga myndighetsorganisationen

Enligt praxis från EU-domstolen och Europadomstolen ska frågan om begäran om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringsuppgifter prövas av domstol eller en oberoende myndighet. Det är alltså fråga om att utse en myndighet som beslutsfattare och inte en funktion inom en myndighet (jfr *Prokuratuur*-domen, punkterna 51–54).

Även nu bör utgångspunkten vara att verksamheten, om möjligt, bör organiseras inom ramen för den befintliga myndighetsorganisationen (jfr prop. 2018/19:86, s. 72). En särskild nämnd som prövar beslut i underrättelseverksamhet om bland annat tvångsmedel skulle utan tvivel uppfylla kraven på en oberoende myndighet (jfr Polis-

metodutredningens förslag som behandlas i SOU 2017:75, s. 272). Någon sådan nämnd har emellertid inte inrättats.

Av redan befintliga nämnder är det endast Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som kan övervägas som beslutsinstans för tillstånd till inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är emellertid varken sammansatt eller organiserad på det sätt som krävs för en prövning av inhämtningsärenden. Dessutom har nämnden i uppdrag att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Europadomstolen har uttalat att det inte är lämpligt att samma myndighet beslutar om tillstånd och därefter utövar tillsyn (se till exempel *Roman Zakharov mot Ryssland*, dom den 4 december 2015, punkten 280 och *Centrum för rättvisa mot Sverige*, dom den 25 maj 2021, punkterna 359 och 364). Vi delar den uppfattningen. En prövning i en särskild nämnd är därför inte ett alternativ, inom ramen för den befintliga myndighetsordningen.

Förhandsprövning i domstol är ett rättssäkert alternativ

Det kan redan inledningsvis konstateras att förhandskontroll i allmän domstol tveklöst skulle säkerställa balansen mellan intresset av brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Domstolarna har den självständighet och det oberoende som krävs i förhållande till övriga intressenter och besitter den kompetens och erfarenhet av att beakta integritetsaspekter som krävs.

Som framgått har det emellertid anförts flera argument mot att domstolarna ska pröva ärenden enligt inhämtningslagen. Under utredningen har det framgått att de brottsbekämpande myndigheterna anser att den nuvarande prövningsordningen fungerar väl och att det saknas tillräckliga skäl att införa en ordning där förhandskontrollen i stället utförs av allmän domstol. Processen i allmän domstol – som bygger på ett kontradiktoriskt förfarande – har inte ansetts lämpad för prövning av frågor i underrättelseverksamhet. Det har även ansetts att domstolarna inte bör vara involverade i underrättelseverksamhet. En sådan ordning skulle innebära att domstolarna skulle få hantera känsligt underrättelsematerial i väsentligt större utsträckning än i dag. Därtill har det framförts att de enskilda domarnas befattning med underrättelsematerialet skulle kunna medföra att en om-

fattande jävsproblematik uppkommer vid en senare handläggning av brottmål i samma domstol. Som en följd av detta kan svårösta organisatoriska problem uppstå vid domstolarna. En prövning i domstol skulle innebära en ökad administration och kräva ökade resurser. Slutligen har anförts att domstolarna inte är organiserade så att de kan möta behovet av ett snabbt beslutsfattande.

Allmän domstol fattar i och för sig redan beslut om inhämtning av kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter enligt 10 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen används emellertid i ytterst få fall enligt uppgift från de brottsbekämpande myndigheterna och någon myndighet använder inte åtgärden alls. En särskild utredare har fått i uppdrag att utvärdera lagen om hemlig dataavläsning inför ett ställningstagande till om den bör permanentas och om den i så fall bör ändras i något avseende (dir. 2022:82). Under dessa förhållanden bör ordningen med domstolsprövning avseende hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen inte vara vägledande för beslutsordningen beträffande ärenden enligt inhämtningslagen. Att domstolarna prövar tillstånd enligt preventivlagen kan inte fullt ut jämföras med prövningar enligt inhämtningslagen eftersom en förundersökning i dessa fall är mer nära förestående och handläggningen sker genom en mer kontradiktorisk process där offentliga ombud närvarar vid ett sammanträde. Tilläggas kan att antalet ärenden enligt preventivlagen är relativt begränsat.

Sammantaget anser vi mot den ovan angivna bakgrunden att prövningen av ärenden enligt inhämtningslagen inte bör överföras till allmän domstol med mindre än att den rådande ordningen framstår som otillräcklig i något avseende.

7.4.2 Betydelsen av EU-domstolens praxis för inhämtningslagens beslutsordning

EU-domstolen har i Prokuratuur-domen underkänt den estniska ordningen enligt vilken åklagarmyndigheten hade i uppgift att besluta om inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter. Det estniska förfarande som prövats motsvarade såvitt framgår av domen en förundersökning och syftade till att samla in bevisning och skapa erforderliga förutsättningar för rättegång. Frågan är om de uttalanden som EU-domstolen har gjort i Prokuratuur-domen har betydelse för

beslutsordningen när det gäller inhämtning av uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Kraven på beslutsmyndighetens oberoende enligt EU-rätten, som förtydligats i bland annat Prokuratuur- domen, omfattar två dimensioner. Liknande krav i frågan om oberoende har uttalats även i andra sammanhang, exempelvis i frågan om en åklagarmyndighet kan utgöra en utfärdande rättslig myndighet i ärenden om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder enligt artikel 6.1 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder¹ (se vidare generaladvokatens förslag till avgörande i Prokuratuur-målet, punkten 104, och där angiven rättspraxis).² För det första ska myndigheten vara *oavhängig* i förhållande till den verkställande makten och de verkställande myndigheterna och inte vara skyldig att följa anvisningar eller utsättas för yttre påtryckningar som kan påverka dess beslut. För det andra ska myndigheten vara *objektiv* och *opartisk* vid beslutsfattandet när en avvägning ska göras mellan intressena av en effektiv brottsutredning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. För att säkerställa en korrekt balans mellan dessa intressen krävs att prövningsmyndigheten är fristående i förhållande till den som begär tillgång till uppgifterna (punkterna 52 och 53 i Prokuratuur- domen, jfr även punkterna 105 och 106 i generaladvokatens förslag till avgörande i Prokuratuur-målet). EU-domstolens uttalanden i dessa delar innebär enligt vår mening inte att domstolen ställer upp några ytterligare krav vad gäller en beslutsmyndighets oberoende, utan är snarare en precisering av de kriterier som en beslutsmyndighet ska uppfylla för att betraktas som ”oberoende” i den mening som avses i Tele2- domen.

I Prokuratuur- domen framhöll domstolen vidare att beslutsmyndigheten inte får vara involverad i den aktuella brottsutredningen och ska ha en neutral ställning i förhållande till parterna i det straffrättsliga förfarandet. Den svenska åklagarmyndigheten är involverad i förundersökningar och har inte en neutral ställning i förhållande till parterna i det straffrättsliga förfarande som förundersökningen och rättegången utgör. Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen är emellertid ett tvångsmedel som endast får användas i underrättelseverksamhet.

¹ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF.

² Sverige har angett Åklagarmyndigheten som utfärdande rättslig myndighet, se 2 § förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Det finns inte någon legaldefinition av vad som utgör underrättelseverksamhet eller några författningsbestämmelser som avgränsar underrättelseverksamhet från annan brottsbekämpande verksamhet, utöver att det inte får finnas grund för att inleda förundersökning (se till exempel Gunnel Lindberg, *Några reflektioner om regler om straffprocessuella tvångsmedel utanför rättegångsbalken*, Festskrift till Christian Diesen, 2014, s. 298 f.).

Underrättelseverksamhet är i vid bemärkelse verksamhet som inte utgör förundersökning och som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats. Underrättelseverksamheten är proaktiv och framåtblickande till sin karaktär och strävar efter att kunna beskriva såväl brottsligheten som andra fenomen och hot som kan påverka de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag. Brottsbekämpande underrättelseverksamhet handlar om att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Underrättelsemisstankar om brottslig verksamhet kan avse fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott.

Syftet med att inhämta uppgifter enligt inhämtningslagen är att uppgifterna ska berika den information som finns i underrättelseverksamheten, till exempel för att kunna bedöma om en viss person har anknytning till en brottslig verksamhet. Inhämtningen kan också ge upphov till nya underrättelseuppslag eller ge underlag för att inleda förundersökning om ett konkret brott. Ändamålet med inhämtningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott av allvarligt slag. Uttrycket ”förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet” är hämtat från det som i registerlagstiftningen anges vara det övergripande ändamålet med brottsbekämpande myndigheters underrättelseverksamhet. Det innebär att uppgifter inte får inhämtas med stöd av lagen inom ramen för en förundersökning eller annars i syfte att utreda eller lagföra konkreta brott, eftersom det skulle strida mot ändamålsprincipen (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, JUNO, version 5, s. 831 f.).

Gränsdragningen mellan underrättelseverksamhet och brottsutredningsverksamhet, samt vilken betydelse denna tillmäts, skiljer sig åt mellan EU-länderna. Ett exempel är att kravet på när en förundersökning kan inledas i vissa andra rättsordningar har satts vid en lägre misstankegrad eller ett annat stadie i brottsförberedelserna, vilket

kan innebära att myndigheternas åtgärder vidtas i en förundersökning i stället för i underrättelseverksamhet (jfr *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, SOU 2022:52, s. 117). EU-domstolens uttalanden i Prokuratuur-domen skulle därför kunna tolkas som att de inte endast gäller beslut om tvångsmedel i vad som i svensk rätt hänförs till en förundersökning. Det är emellertid som påtalats vanskligt att jämföra olika länders rättsordningar eftersom uppdelningen mellan underrättelseverksamhet och förundersökningsverksamhet samt de brottsbekämpande myndigheternas funktion och uppdrag skiljer sig åt mellan EU-länderna. Vår uppfattning är därför att EU-domstolens uttalanden i Prokuratuur-domen inte bör tolkas extensivt. Domstolens uttalande om att den estniska åklagarmyndigheten inte kan utföra förhandskontrollen bör alltså inte tillämpas på förhållanden som inte direkt motsvarar de som prövats av domstolen.

Prokuratuur-målet handlar om prövning av inhämtning inom ramen för en förundersökning i syfte att samla in bevisning och skapa förutsättningar för ett domstolsförfarande. I motsvarande situation fattas beslut om inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter av allmän domstol enligt rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering. Detta kan enligt vår uppfattning inte likställas med prövningen av frågan om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Vid inhämtning av uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet gör sig andra intressen gällande än under en förundersökning. Integritetsaspekten präglas i underrättelseskedet mer av ett medborgarperspektiv än av ett tvåpartsförfarande. Partsintresset är inte lika framträdande som under en förundersökning och det är inte fråga om samma proportionalitetsavvägningar. EU-domstolens uttalanden i målet om den estniska åklagarmyndighetens brist på oberoende i förhållande till de intressen som gör sig gällande i en förundersökning, kan därför inte anses vara omedelbart tillämpliga på frågan om den svenska åklagarmyndighetens oberoende i förhållande till de intressen som gör sig gällande vid en åtgärd enligt inhämtningslagen.

Sammantaget bedömer vi att EU-domstolens uttalanden i Prokuratuur-domen om den estniska åklagarmyndighetens brist på oberoende inte bör tolkas extensivt med innebörden att de nödvändigtvis utgör ett hinder för den svenska ordningen med Åklagarmyndigheten som beslutsmyndighet vid inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet. Oavsett detta måste Åklagarmyndigheten uppfylla de krav som EU-rätten – och även Europakonventionen – ställer upp

avseende att prövningen ska ske av en ”oberoende myndighet” när det gäller inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten. Denna fråga behandlas nedan.

7.4.3 Åklagarmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet

Den svenska förvaltningsmodellen medför att samtliga svenska myndigheter är självständiga. Enligt 12 kap. 2 § RF får en myndighet inte bestämma hur en annan myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild. Åklagarmyndigheten intar alltså en självständig ställning i förhållande till såväl de myndigheter som begär uppgifterna – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket – som den verkställande makten – regeringen. Även inom myndigheten är den enskilde åklagaren självständig i sitt beslutsfattande. En högre åklagare får inte ge instruktioner till en lägre åklagare om vilka beslut han eller hon ska fatta. Vi anser därmed, i likhet med de bedömningar som gjorts tidigare, att Åklagarmyndigheten uppfyller den första dimensionen av oberoendekravet, dvs. att myndigheten är oavhängig i sitt beslutsfattande i förhållande till andra myndigheter (jfr regeringens bedömning om åklagarnas självständighet i propositionen *Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten* som vi redogjort för i avsnitt 7.3.4).

7.4.4 Åklagarmyndigheten kan anses oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen

När frågan om inhämtning av lagrade uppgifter ska prövas av en annan myndighet än domstol ska prövningen vara likvärdig med den som sker i domstol såvitt gäller oavhängighet, objektivitet och opartiskhet. Frågan är om Åklagarmyndigheten uppfyller detta krav när det gäller beslut om inhämtning av uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Vi har tidigare konstaterat att Åklagarmyndigheten uppfyller kravet på *oavhängighet* eftersom myndigheten inte är skyldig att följa externa anvisningar vid beslutsfattandet. Därutöver krävs att Åklagarmyndigheten uppfyller kraven på *objektivitet* och *opartiskhet* vid beslutsfattandet för att säkerställa

en korrekt balans mellan intresset av brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Brottsbekämpande verksamhet anses i dag omfatta både att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och beivra (lagföra) brott (*Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, prop. 2017/18:269, s. 118 f.). Åklagarmyndigheten har ett författningsstadgat uppdrag att bekämpa brott genom att myndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, se 2 § 1 förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten. I Åklagarmyndighetens regleringsbrev för år 2022 föreskrivs också att myndigheten genom att fullgöra sina uppgifter ska bidra till att brottsligheten ska minska.

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen sker för brottsbekämpande ändamål och i vissa fall för att samla underlag för att kunna inleda förundersökning. De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska på olika sätt bistå myndigheternas brottsutredningsverksamhet, bland annat ska resultaten från underrättelseverksamheten delges utredningsverksamheten när det finns operativa skäl till det. Det framtagna underrättelsematerialet kan läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning. Inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet kan i vissa fall vara avgörande för att en misstanke stärks och att en förundersökning kan inledas. Mot denna bakgrund skulle det kunna hävdas att det finns en intressegemenskap mellan de brottsbekämpande myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet och Åklagarmyndigheten. Samtliga dessa myndigheter har nämligen ett brottsbekämpande uppdrag. Det skulle därmed kunna ifrågasättas om en myndighet med ett brottsbekämpande uppdrag kan anses ha en fristående ställning i förhållande till de intressen som frågan om inhämtning enligt inhämtningslagen aktualiserar.

Mot detta argument kan anföras att Åklagarmyndigheten inte bedriver underrättelseverksamhet och inte heller har någon funktion eller något uppdrag i den underrättelseverksamhet som bedrivs av andra myndigheter med ett sådant uppdrag. Verksamheterna präglas enligt myndigheterna av helt olika intressen. Underrättelseverksamheten är inte primärt inriktad mot någon viss inträffad gärning eller någon viss misstänkt person, utan är operativ, kunskapssökande och undersökande. Det finns alltså, till skillnad från i förundersökningen, inte några partsintressen att beakta. En annan skillnad är att förunder-

sökningsverksamheten är väl reglerad i författning medan underrättelseverksamheten är oreglerad och att de olika verksamheterna träffas av olika dataskyddsregleringar. Åklagarmyndighetens roll är begränsad till att leda förundersökningar och att föra talan i rättegången. Först när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och förundersökning har inletts kan åklagare inträda i det straffrättsliga förfarandet. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna är gränsen mellan brottsutredning och underrättelseverksamheten tydlig och skarp. Att den strikt upprätthålls är enligt myndigheterna väsentligt för att kunna skydda underrättelseverksamhetens behov av sekretess. Uppgifter som tillförts en brottsutredning omfattas till skillnad från sådana i underrättelseverksamhet av rätten till partsinsyn. Den utredande åklagaren har enligt uppgift inte kännedom om vilka uppgifter som eventuellt har inhämtats med stöd av inhämtningslagen i ett underrättelseärende utan förfogar endast över det underlag som tillförts förundersökningen. Uppgifter som inhämtats med stöd av inhämtningslagen har sällan någon relevans i förundersökningar eftersom dessa i ett senare skede av underrättelseverksamheten blir underbyggda och bekräftade av annan information och ersätts av uppgifter från andra källor.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Åklagarmyndigheten inte har en sådan roll i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet att en intressegemenskap mellan myndigheterna ska anses föreligga på denna grund. Enbart det förhållandet att även Åklagarmyndigheten i en mer extensiv bemärkelse har i uppdrag att bekämpa brott innebär inte heller, enligt vår bedömning, att myndigheten inte uppfyller kraven på objektivitet och opartiskhet i beslutsfattandet. I sammanhanget bör också nämnas att åklagaren har en lagstadgad objektivitetsplikt även i de fall åklagaren fattar beslut i underrättelseverksamhet enligt 23 kap. 4 § tredje stycket RB, vilket innebär att såväl omständigheter som talar för och som talar emot att en viss person är inblandad i brottslig verksamhet ska beaktas och att myndigheten inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som de har i uppdrag att tillgodose. Åklagarmyndigheten kan därmed anses fristående i förhållande till de intressen som frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten aktualiserar.

7.4.5 Den rådande ordningen fungerar väl

I dag är det åklagare vid Åklagarmyndigheten som prövar ärenden enligt inhämtningslagen. Som vi framfört tidigare infördes denna ordning den 1 oktober 2019 för att anpassa det svenska regelverket till EU-rätten och kravet på att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter, utom i motiverade brådskande fall, ska beslutas av en domstol eller oberoende myndighet.

Åklagare, som fattar beslut om inhämtning vid Åklagarmyndigheten, är vana att bedöma rätts- och bevisfrågor och är därför väl lämpade att avgöra om förutsättningarna för inhämtning är uppfyllda. Avvägningar mellan olika rättsliga intressen som effektivitet och integritet är åklagarna väl förtrogna med. Därtill har de stor erfarenhet av att bedöma i vilket skede som ett ärende befinner sig i och om inhämtning av uppgifter bör ske med stöd av inhämtningslagen, preventivlagen eller rättegångsbalken. Såväl Åklagarmyndigheten som de verkställande myndigheterna har också uppgett att dagens ordning är fungerar väl och att den bör bestå.

En viktig omständighet som bör framhållas är att åklagaren i det svenska rättssystemet har olika roller och i vissa fall får utföra dömande uppgifter. Även om åklagarens primära uppgift är att ansvara för utredning och lagföring av brott, så har åklagaren även tilldelats uppgifter inom rättskipningen som i många andra länder i stället åligger domare. Någon motsvarighet till det svenska systemet finns inte direkt i något annat land (Ulla Jacobsson, *Lagbok i straffprocess*, 1996, s. 62). Exempel på åklagarens dömande funktion är straffvarning, åtalsunderlåtelse och utfärdande av strafföreläggande. De nya reglerna som infördes den 1 januari 2023 om att strafföreläggande med villkorlig dom ska kunna användas i fler fall (48 kap. 4 § andra stycket RB) innebär en viss förskjutning av ansvaret för praxis kring villkorlig dom från domstol till åklagare (*Snabbare lagföring av brott*, prop. 2021/22:279, s. 70). Andra exempel på åklagarens dömande funktion är att åklagare har utsetts till utfärdande rättslig myndighet i ärenden om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder (1 kap. 3 § lagen [2003:1156] om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 2 § förordningen [2003:1178] om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder) och i ärenden om europeisk utredningsorder (2 kap. 1 § lagen [2017:1000] om en europeisk utredningsorder).

Sammantaget menar vi att det finns goda argument för att låta den rådande ordningen bestå. Dagens reglering borgar för att effektiviteten i brottsbekämpningen på ett objektivet och opartiskt sätt kan vägas mot intresset av att värna den personliga integriteten vid beslutsfattandet.

7.4.6 Utvidgningen av inhämtningslagen föranleder ingen annan bedömning

Vi har i kapitel 5 och 6 föreslagit att inhämtningslagens tillämpningsområde ska utvidgas dels genom att fler brott ska kunna medföra inhämtning av uppgifter, dels genom att uppgifter om meddelanden (trafikuppgifter) ska kunna inhämtas i realtid.

Förslagen om dessa utvidgningar av inhämtningslagen innebär att risken för intrång i enskildas personliga integritet ökar, se avsnitt 5.5.2 och 6.2.4. Som vi beskrivit i avsnitt 3.2.3 har EU-domstolen uttalat i bland annat *Tele2-domen* att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter (punkterna 99 och 100). I *La Quadrature du Net m.fl.-domen* har domstolen understrukit att insamling i realtid av uppgifter som gör det möjligt att lokalisera en terminalutrustning är synnerligen allvarligt och att ingreppet dessutom anses vara ännu mer långtgående när insamlingen i realtid även omfattar berörda personers trafikuppgifter (punkten 187).

Vi har emellertid kommit fram till att det är proportionerligt att utöka tillämpningsområdet för inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen, under förutsättning att det utvidgade tillämpningsområdet avgränsas utifrån avvägningar om behov, nytta och integritet samt att lagstiftningen omgärdas av kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som kan balansera den ökade risken för intrång i den personliga integriteten, se avsnitt 5.6 och 6.2.4. Vi har i avsnitt 5.8.2 gjort bedömningen att det bör krävas ytterligare kvalifikationskrav för att åstadkomma en ändamålsenlig avgränsning av det utvidgade tillämpningsområdet. Utökningen av brottskatalogen avser därför endast brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. I avsnitt 5.8.3 har vi noggrant övervägt det utvidgade tillämpningsområdet genom att pröva proportionaliteten för varje enskilt brott som myndigheterna har angett bör omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet. Endast sådan brottslighet som är av

allvarlig karaktär och som myndigheterna har påvisat ett påtagligt behov av att kunna inhämta uppgifter om med stöd av inhämtningslagen omfattas av den föreslagna utvidgningen. Vidare har vi funnit att de grundläggande kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier som i dag finns i inhämtningslagen framstår som ändamålsenliga och adekvata även när det gäller det utvidgade tillämpningsområdet, se avsnitt 5.7 och 6.2.4.

När det gäller utvidgningen av möjligheten att inhämta uppgifter avseende meddelanden i realtid bör det framhållas att detta visserligen innebär ett ökat integritetsintrång, men att det i dag är möjligt att få tillgång till motsvarande information, dock med en viss tidsförskjutning, genom att kontinuerligt ansöka om beslut om inhämtning av historiska uppgifter om meddelanden. Därtill kommer att det redan i dag är möjligt att inhämta realtidsuppgifter enligt inhämtningslagen när det gäller lokaliseringssuppgifter.

Att utvidga realtidsinhämtningen till att omfatta även trafikuppgifter samt att utvidga inhämtningslagens brottskatalog är enligt vår uppfattning inte fråga om sådana förändringar som måste uppvägas av en rättssäkerhetsgaranti i form av domstolsprövning för att kunna balansera det ökade integritetsintrånget. Den utvidgning av inhämtningslagen som vi föreslår medför därmed inte i sig att beslutsordningen i inhämtningslagen måste ändras.

Sammantaget anser vi att åklagare vid Åklagarmyndigheten fortsatt bör pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Detta gäller även inom det utvidgade tillämpningsområdet.

7.5 Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör inte pröva ärenden om inhämtning

Vår bedömning: Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör inte pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen.

7.5.1 Ekobrottsmyndighetens organisation

Ekobrottsmyndigheten har anfört att åklagare vid myndigheten bör fatta beslut om inhämtning av uppgifter i de ärenden som innehåller brott som faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Frågan

är om den bedömning som gjorts i föregående avsnitt om Åklagarmyndighetens oberoende också kan anses gällande för Ekobrottsmyndigheten. Frågeställningen aktualiseras eftersom Ekobrottsmyndigheten har en unik organisation i svensk förvaltning då det är en åklagarmyndighet som även bedriver polisiär verksamhet.

Den operativa verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten har delats in i tre verksamhetsområden som omfattar underrättelseverksamhet, utrednings- och lagföringsverksamhet (kammарverksamhet) samt brottsförebyggande verksamhet. Huvuddelen av Ekobrottsmyndighetens verksamhet består i att utreda brott. Åklagare är alltid förundersökningsledare i förundersökningar vid myndigheten och fattar beslut om lagföring. Ekobrottsmyndigheten har verksamhetsansvar för den verksamhet som leds och styrs av myndigheten, vilket innefattar utredning och lagföring samt den brottsförebyggande verksamheten. Den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten är däremot en polisiär uppgift och leds och utförs av Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under den nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten. Polismyndigheten är, enligt 1 kap. 4 § första stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, ansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamheten bedrivs på uppdrag av Ekobrottsmyndigheten och för myndighetens syften, dvs. för att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet. Polismyndigheten har ett författningsreglerat stöd för att bedriva underrättelseverksamhet, att leda den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som endast får utföras av polismän och är skyldig att ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten, se 2 § polislagen (1984:387) samt 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Det finns dock ingen uttrycklig reglering om att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid Ekobrottsmyndigheten (*Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 30 januari 2018, dnr EBM 2018–47 samt prop. 2017/18:269, s. 145 f.).

I Riksrevisionens granskningsrapport *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten* konstateras att den nuvarande regleringen av underrättelseverksamhetens konstruktion leder till interna diskussioner inom Ekobrottsmyndigheten i

frågan om det är Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för Ekobrottsmyndighetens syften. Riksrevisionen har därför rekommenderat regeringen att klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten (RiR 2021:30, s. 51 ff.).

Mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendation har regeringen i juni 2023 tillsatt en utredning som har fått i uppdrag att bland annat analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion samt att analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025 (dir. 2023:90).

7.5.2 Ekobrottsmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet

Ekobrottsmyndigheten är, på samma sätt som andra svenska myndigheter, en självständig myndighet enligt regeringsformen. Myndigheten är inte skyldig att följa anvisningar avseende handläggning av enskilda ärenden från vare sig andra myndigheter eller regeringen. Vidare är åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten, som står under Riksåklagarens rättsliga styrning, allmänna åklagare som är självständiga i sitt beslutsfattande på samma sätt som åklagare vid Åklagarmyndigheten.

Vi anser mot denna bakgrund att Ekobrottsmyndigheten, på samma sätt som Åklagarmyndigheten, uppfyller den första dimensionen av oberoendekravet, dvs. att myndigheten är oavhängig i sitt beslutsfattande i förhållande till andra myndigheter.

7.5.3 Ekobrottsmyndigheten kan inte anses oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen

Ekobrottsmyndigheten har framhållit att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten, som är självständiga allmänna åklagare, är lika oberoende att fatta beslut enligt inhämtningslagen i förhållande till den som begär uppgifterna, som åklagare vid Åklagarmyndigheten. Som

angetts under avsnitt 7.4.1 är det fråga om att utse en myndighet som beslutsfattare och inte en funktion inom en myndighet. Det förhållande att åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten är en del av åklagarväsendet, är självständiga i sitt beslutsfattande och står under rättslig styrning av Riksåklagaren, har därmed inte någon avgörande betydelse för frågan om den myndighet som de är anställda vid, dvs. Ekobrottsmyndigheten, kan anses oberoende vid avvägningen mellan intressena av en effektiv brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter som ingår i beslutsfattandet vid inhämtning.

Även om Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och tillsammans med Åklagarmyndigheten utgör det svenska åklagarväsendet, skiljer myndigheternas organisation och uppdrag sig åt. Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som är integrerad med polisiär verksamhet och bedriver underrättelseverksamhet, medan Åklagarmyndigheten är en renodlad åklagarmyndighet. Ekobrottsmyndighetens unika organisation medför att det finns skäl att undersöka om den kan leda till en annan bedömning än den som vi gjorde beträffande Åklagarmyndigheten, när det gäller objektivitet och opartiskhet i förhållande till de intressen som aktualiseras vid inhämtning.

Den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten leds och utförs av Ekobrottskansliet som organisatoriskt inordnats under Polismyndigheten. Denna ordning talar, åtminstone vid en första anblick, för att Ekobrottsmyndigheten kan anses vara oberoende i förhållande till Ekobrottskansliet i samma utsträckning som Åklagarmyndigheten anses vara oberoende i förhållande till Polismyndigheten.

Samtidigt finns det flera omständigheter i Ekobrottsmyndighetens speciella organisation som talar för motsatt slutsats. En omständighet är att underrättelseverksamheten är en integrerad del av Ekobrottsmyndighetens verksamhet och är ett av myndighetens tre verksamhetsområden. Att upptäcka och avbryta ekonomisk brottslighet i ett tidigt skede är ett av de övergripande målen i myndighetens strategiska inriktning (*Ekobrottsmyndighetens strategiska inriktning för 2020–2025*). Som Riksrevisionen har påpekat i sin granskningsrapport så skiljer sig Ekobrottsmyndigheten från andra myndigheter inom rättsväsendet eftersom myndigheten innehåller flera delar av rättskedjan och avsikten med konstruktionen är att myndigheten ska leda arbetet mot den ekonomiska brottsligheten från underrätt-

else till åtal. Till skillnad från de utredningar som leds av Åklagarmyndigheten genomförs Ekobrottsmyndighetens utredningsverksamhet huvudsakligen inom myndigheten. Åklagare och utredningsresurser, såväl polisära som civila, är samlokaliserade på Ekobrottsmyndigheten och arbetar tillsammans i team. Ekobrottsmyndigheten har också polisära resurser som arbetar med spaning och hemliga tvångsmedel inom ramen för utredningsverksamheten (RiR 2021:30, s. 21).

En annan omständighet som bör framhållas vad gäller Ekobrottsmyndighetens unika organisation, och som beskrivs i en rapport från Ekobrottsmyndigheten om myndighetens konstruktion, är att den organisatoriska indelningen inte följer anställningsförhållandena eller ansvar för olika delar av verksamheten. Som precis angetts leds och styrs underrättelseverksamheten av Polismyndigheten och myndigheten har verksamhetsansvar för denna verksamhet. Samtidigt har Ekobrottsmyndigheten utifrån myndighetsförordningen (2007:515) och myndighetens uppdrag ett övergripande ansvar för hela myndighetens verksamhet, dvs. även för den verksamhet som leds och styrs av Polismyndigheten. I det övergripande ansvaret ingår att inrikta, prioritera och budgetera verksamheten, att följa upp verksamheten och att redovisa resultatet för uppdragsgivaren. Alla medarbetare som är verksamma inom myndigheten har, oavsett anställning, att följa myndighetens övergripande policys samt beslut om inriktning och prioriteringar för verksamheten. Rapporten beskriver också det gemensamma ledarskapet som innebär att cheferna samverkar och tar ett gemensamt ansvar för att leda och utveckla verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv. Inom den centrala ledningen vid myndigheten sker nära samverkan mellan generaldirektören och polischefen. Inom den operativa verksamheten sker samverkan mellan verksamhetscheferna och polischefen (*Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter* s. 14 och 20 ff.).

Även om det är Polismyndigheten som styr och leder arbetsmetoderna för underrättelseverksamheten så är det Ekobrottsmyndigheten som avgör Ekobrottskansliets budget. Detta innebär att Ekobrottsmyndigheten kan styra hur stora de polisoperativa enheterna ska vara och reglerar därmed dimensioneringen av underrättelseverksamheten. I Riksrevisionens ovannämnda granskningsrapport framgår att det inför resursfördelningen förs diskussioner mellan Ekobrottskansliet, avdelningscheferna för kammarverksamheten och

stabschefen vid huvudkontoret avseende balansen mellan vad underrättelseverksamheten kan producera och vad kammarverksamheten kan ta emot (RiR 2021:30, s. 11, 18 f. och 32 f.).

Ett annat exempel på att den organisatoriska indelningen inte följer anställningsförhållandena är att de poliser som arbetar i underrättelseverksamheten är anställda av Polismyndigheten, medan de civila utredare som arbetar i samma verksamhet är anställda av Ekobrottsmyndigheten. De civilt anställda får genom Polismyndigheten tillgång till samma information och verktyg som de polisanställda (RiR 2021:30, s. 19).

Riksrevisionens slutsats i granskningsrapporten var att Ekobrottsmyndighetens speciella konstruktion leder till att myndigheten har ett beroende i förhållande till andra myndigheters styrning och ledning. Av denna anledning har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten (RiR 2021:30, s. 50 f. och 52 f.).

Att Ekobrottsmyndigheten bedriver underrättelseverksamhet och att de olika verksamhetsgrenarna inom Ekobrottsmyndigheten i hög grad är integrerade med varandra, innebär enligt vår mening att det kan ifrågasättas om myndigheten på samma sätt som Åklagarmyndigheten kan anses fristående i förhållande till de intressen som frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten aktualiserar och om det därmed finns tillräckliga garantier för objektivitet och opartiskhet vid prövningen. EU-domstolens uttalanden i målet *Commissioner of An Garda Síochána* förstärker dessa tvivel. I målet ansåg EU-domstolen att en beslutsfattande, till viss del självständig, enhet inom polismyndigheten inte uppfyllde kravet på oberoende och opartiskhet i förhållande till de polisavdelningar som begärde tillgång till uppgifterna.

Vår bedömning är att Ekobrottsmyndigheten, och där anställda åklagare, inte ska fatta beslut enligt inhämtningslagen. Beslut om inhämtning av uppgifter bör i stället överlämnas till Åklagarmyndigheten och där anställda åklagare. De är som allmänna åklagare behöriga att handlägga ärenden som rör brottslig verksamhet även inom Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde. Enligt vår bedömning krävs det inte specialistkompetens beträffande denna brottslighet för att kunna pröva frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten. Prövningen är densamma som i andra ärenden om inhämt-

ning. De åklagare som fattar dessa beslut har redan i dag att bedöma omständigheter beträffande olika former och typer av brottslig verksamhet och göra den intresseavvägning som krävs.

För det fall att regeringen i den fortsatta beredningen skulle komma fram till att även åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör pröva ärenden enligt inhämtningslagen uppkommer frågan om vilka ärenden som ska prövas av åklagare vid Åklagarmyndigheten respektive åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Det förhållandet att det är fråga om ärenden i underrättelseverksamhet – då det inte finns misstankar om konkreta brott och i övrigt knapphändig information om den brottsliga verksamheten – medför att den fördelning av ärenden som i dag finns mellan åklagarmyndigheterna (se 9 § förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och *Fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten*, ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5) svårigen kan läggas till grund för en ärendefördelning. I stället bör beslutsordningen ha sin grund i vilken myndighets underrättelseverksamhet som är ansvarig för ärendet. Vi anser att en sådan fördelning av ärenden i sådant fall bör regleras i föreskrift.

7.6 En särskild organisation för beslutsfattandet

Vår bedömning: Åklagarmyndighetens organisation gällande prövning av ärenden enligt inhämtningslagen bör regleras i förordning.

Skälen för vår bedömning

Åklagare har som utgångspunkt en generell befogenhet att utöva sitt ämbete, se 6 § åklagarförordningen (2004:1265). En åklagare som har fattat beslut i ett ärende enligt inhämtningslagen bör inte senare handlägga en förundersökning där uppgifter från inhämtningen är aktuella. Som regeringen tidigare anfört kan det därför finnas skäl att inrätta en särskild organisation inom Åklagarmyndigheten där ett begränsat antal åklagare involveras i beslutsfattandet i syfte att upprätthålla förtroendet för åklagarnas objektivitet och opartiskhet och säkerställa att det finns erfarenhet och en god kunskapsnivå hos beslutsfattaren (prop. 2018/19:86, s. 74 f.).

Riksåklagaren har fattat ett beslut om organisation för ärenden om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen (beslut den 24 september 2019, dnr ÅM2019-816). Enligt beslutet ska chefen för Nationella åklagaravdelningen, övriga områdeschefer och chefen för Särskilda åklagarkammaren inom sina områden respektive vid sin kammare fatta beslut om vilka åklagare som får besluta om inhämtning av uppgifter. Utgångspunkten enligt beslutet ska vara att åklagare som inte arbetar operativt utses som beslutsfattare eftersom beslutsfattaren inte bör handlägga en förundersökning där under rättelseinformation från inhämtning kan få betydelse. Enligt beslutet ska ärenden under jourtid handläggas av Riksenheten för säkerhetsmål vad avser samtliga ärenden utom ärenden från Polismyndighetens avdelning Särskilda utredningar. Sådana ärenden ska handläggas av den särskilda organisation som finns för beredskapstjänstgöring för ärenden som enligt arbetsordningen ska handläggas av Särskilda åklagarkammaren.

Frågan om hur beslutsfattandet inom Åklagarmyndigheten ska vara organiserat vid beslut enligt inhämtningslagen bör enligt vår uppfattning inte bestämmas av myndigheten själv i ett internt beslut utan av regeringen i förordning. Att en åklagare arbetar operativt i förundersökningsverksamheten torde enligt vår mening inte hindra att åklagaren även fattar beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen. Däremot är det av betydelse att principen om ”equality of arms” (principen om parternas likställdhet)³ senare upprätthålls i förundersökningsverksamheten. I regleringen bör säkerställas att den åklagare som fattat beslutet om inhämtning inte i ett senare skede handlägger en förundersökning där det kan finnas underlag som denne fått del av i sin roll som beslutsfattare enligt inhämtningslagen och som ger åklagaren ett informationsövertag.

7.7 Ansökan ska fortsatt göras av de brottsbekämpande myndigheterna

Vårt förslag: Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska fortsatt ansöka om beslut i ärenden enligt inhämtningslagen.

³ En rättvis rättegång förutsätter att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar åklagaren framför den åtalade – principen om *equality of arms* (se Hans Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, version 6, JUNO, s. 310).

Skälen för vårt förslag

I en ordning som innebär att Åklagarmyndigheten ska fatta beslut i ärenden enligt inhämtningslagen faller det sig naturligt att ansökan görs av den brottsbekämpande myndighet som har behov av inhämtningen av uppgifterna. Det är också den ordning som gäller i dag. Vi anser därför att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket fortsatt bör ansöka om beslut i ärenden enligt inhämtningslagen. I de ärenden som faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde är det Polismyndigheten som ska ansöka om tillstånd, eftersom den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten leds och utförs av Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under den nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten, se avsnitt 7.5.1.

7.8 En möjlighet att fatta interimistiska beslut bör inte införas

Vår bedömning: Det bör inte införas en möjlighet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket att fatta interimistiska beslut.

Skälen för vår bedömning

Enligt EU-domstolen kan tillgång till lagrade uppgifter i motiverade brådskande fall få beslutas av någon annan än en domstol eller oberoende myndighet (se Tele2-domen, punkten 120). EU-rätten medger därmed en möjlighet att ha en ordning med interimistiska beslut som i brådskande fall kan fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, med en efterföljande prövning av Åklagarmyndigheten.

Regeringen har övervägt frågan om interimistiska beslut i samband med att den nuvarande beslutsordningen infördes och kom då fram till att en sådan möjlighet inte skulle införas i inhämtningslagen. Ordningen underkändes av skälet att ett ändrat beslut i praktiken inte kan leda till rättning hos den verkställande myndigheten eftersom beslut enligt inhämtningslagen i huvudsak avser uppgifter

i förfluten tid som redan har överlämnats till myndigheten. Därtill angavs att behovet av att fatta interimistiska beslut inte heller syntes vara särskilt påtagligt eftersom det fanns rutiner för jour- och beredskapstjänstgöring för åklagare, se 13 § åklagarförordningen (2004:1265) (prop. 2018/19:86, s. 76).

Att tvångsmedelsanvändning prövas av en domstol eller annan oberoende myndighet är en viktig rättssäkerhetsgaranti och en utgångspunkt är därför att en befogenhet för de brottsbekämpande myndigheterna att fatta interimistiska beslut om inhämtning av uppgifter endast bör förekomma om starka skäl talar för det.

Som vi angett i avsnitt 7.6 har Riksåklagaren fattat beslut om organisation för ärenden om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen (beslut den 24 september 2019, dnr ÅM2019-816). Beslutet innehåller anvisningar om hur ärenden enligt inhämtningslagen under jourtid ska hanteras. Riksenheten för säkerhetsmål ansvarar för en beredskap vad avser samtliga ärenden utom ärenden från Polismyndighetens avdelning Särskilda utredningar som handläggs av Särskilda åklagarkammaren. Annat har inte framkommit än att denna ordning fungerar bra. Enligt Åklagarmyndigheten och de verkställande myndigheterna är det brukligt att ärendena föredras för åklagare ungefär ett par gånger per vecka och det är sällan som det krävs beslut under jourtid. I ovannämnda beslut från Riksåklagaren anges att de ansökande myndigheterna bedömer att antalet brådskande ärenden under jourtid uppgår till cirka ett tiotal per år.

Mot bakgrund av anförda omständigheter anser vi att det inte finns behov av någon interimistisk beslutsmöjlighet och att en sådan ordning därför inte bör införas.

8 Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier i inhämtningslagen

8.1 Inledning

Det är av grundläggande betydelse i en rättsstat att de fri- och rättigheter som finns till skydd för enskilda i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga respekteras. Användningen av hemliga tvångsmedel innebär dock att rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens inskränks och att riskerna för den personliga integriteten ökar. Dessa ingrepp är ibland nödvändiga för en effektiv brottsbekämpning. Det bör också framhållas att de rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga även omfattar en skyldighet för staten att skydda den enskilde mot ingrepp och att 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. Inhämtningslagens ändamål är att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslig verksamhet, vilket är ett befogat ändamål för att inskränka enskildas fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Vi har tidigare konstaterat att det finns ett påtagligt behov av en utökad möjlighet till inhämtning av uppgifter för att åstadkomma en mer effektiv brottsbekämpning och att den ökade risken för intrång i den personliga integriteten är proportionerlig. Det fordras dock att regleringen är förutsebar, tydlig och väl avgränsad samt att den omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer

för att säkerställa högt ställda krav på rättssäkerhet, att reglerna inte missbrukas och att intrånget i den personliga integriteten inte blir större än vad som kan tillåtas.

I detta kapitel kommer vi att analysera om de rättssäkerhetsgarantier som i dag finns i inhämtningslagen är tillräckliga för att ett utökat tillämpningsområde för inhämtningslagen ska vara förenligt med de krav som regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ställer i dessa avseenden.

8.2 Förutsebara, tydliga och avgränsade regler

Vår bedömning: Bestämmelserna om det utökade tillämpningsområdet i inhämtningslagen är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

Skälen får vår bedömning

All tvångsmedelsanvändning som innebär en inskränkning av rättigheter som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga måste ha ett uttryckligt lagstöd. För att motverka ett alltför vidsträckt tillämpningsområde och godtyckliga bedömningar måste regler om hemliga tvångsmedel därtill vara förutsebara, tydliga och förses med tydliga ramar och begränsningar för när en åtgärd får vidtas, se avsnitt 3.2 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 44 ff.).

I kapitel 5 och 6 har vi föreslagit att tillämpningsområdet för inhämtningslagen ska utvidgas genom att lagen ska vara tillämplig på fler brott och att uppgifter även om meddelanden ska få inhämtas i realtid. Vilken brottslig verksamhet som det är fråga om preciseras genom att de brott som kan medföra inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter räknas upp i en brottskatalog. En uppräknning av vilka brott som omfattas av inhämtningslagen är en mer förutsebar, tydlig och lättillämpad reglering avseende vilka brott som omfattas av tillämpningsområdet jämfört med en straffvärdeventil eller sänkt strafftröskel, som var alternativ som vi övervägde. Om brottsligheten och behoven förändras måste lagstiftaren ta ställning till om nya brott

ska läggas till i brottskatalogen utifrån en proportionalitetsavvägning avseende varje enskilt brott. Då inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter kan innefatta ett mycket ingripande integritetsintrång har varje enskilt brott i den utökade brottskatalogen varit föremål för noggranna avvägningar utifrån behov, effektivitet och proportionalitet, vilket resulterat i att tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen har begränsats.

Vidare har vi funnit att ändamålet (förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) och de grundläggande kvalifikationskrav som i dag finns i inhämtningslagen (krav på särskild vikt) och lagen om hemlig dataavläsning (krav på synnerlig vikt) framstår som ändamålsenliga även när det gäller att avgränsa det utökade tillämpningsområdet. Dock har vi bedömt att ytterligare kvalifikationskrav behövs för att åstadkomma en lämplig avgränsning av det utökade tillämpningsområdet. För att inhämtning av uppgifter ska få ske beträffande de tillkommande brotten ska det krävas att det är fråga om brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Förslagen lever också upp till kraven i europarätten om att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet för att uppgifter ska få inhämtas och att personkretsen som kan bli föremål för inhämtning är väl avgränsad.

Sammantaget anser vi att bestämmelserna om det utökade tillämpningsområdet i inhämtningslagen är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter, inklusive den personliga integriteten.

8.3 Tillståndsbeslutets innehåll

Vårt förslag: Ett beslut om inhämtning av uppgifter respektive om hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen som rör det utökade tillämpningsområdet ska ha samma innehåll som det som anges i inhämtningslagen respektive lagen om hemlig dataavläsning angående tillståndsbeslut.

Skälen får vårt förslag

Det är av väsentlig betydelse att beslut om tillstånd att inhämta uppgifter är tydliga, precisa och detaljrika så att beslutet kan verkställas i enlighet med beslutsfattarens avsikt, men även för att efterhandskontrollen av åtgärden ska kunna vara effektiv. På så sätt kan skyddet för den enskildes personliga integritet bevakas.

Vad ett beslut om inhämtning av uppgifter ska innehålla regleras i 4 § inhämtningslagen. I beslutet ska det anges vilken brottslig verksamhet och vilken tid beslutet avser samt vilket telefonnummer eller vilken annan adress, vilken elektronisk kommunikationsutrustning eller vilket geografiskt område beslutet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

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. För hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen blir det fråga om kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter (10 § lagen om hemlig dataavläsning). 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 för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna anpassa verkställighetstekniken efter den tillåtna uppgiftstypen (*Hemlig dataavläsning*, 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. Med villkor för tillståndet kan garantier skapas för att åtgärden blir proportionerlig och rättssäker i det enskilda fallet. Sådana villkor kan ta sikte på i stort sett vilka omständigheter som helst som kan bidra till skyddet av den personliga integriteten (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 156 och 233). Skyldigheten 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 också möjligt att tillåta åtgärder som utan sådana villkor hade framstått som oproportionerliga och är därmed viktiga utifrån såväl ett brottsbekämpningsperspektiv

som ett integritetsperspektiv (jfr *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61, s. 149). Då hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen hitintills har använts i begränsad utsträckning – under 2021 fattades endast beslut om två sådana åtgärder (se *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30, s. 37) – finns det enligt de brottsbekämpande myndigheterna inte så stor praktisk erfarenhet av vilka villkor som domstolarna förenar sådana tillstånd med. Myndigheterna har angett att det i de allra flesta fall är svårt eller omöjligt att ställa upp villkor som tar sikte på verkställigheten vid hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen. Däremot är det möjligt med villkor som begränsar den senare bearbetningen av de inhämtade uppgifterna. Ett exempel är att om en mobiltelefon används av flera personer så kan villkor ställas upp om att endast en användares kommunikation och platsuppgifter får granskas. Samtidigt har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden nyligen uttalat att villkor i första hand bör ta sikte på verkställigheten snarare än den efterföljande granskningen eller bearbetningen och att det åligger den verkställande myndigheten att anpassa den teknik som används på ett sådant sätt att villkor kan anges i enlighet med lagstiftarens avsikt (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uttalande om användningen av villkor vid ansökan om hemlig dataavläsning från den 20 juni 2023, dnr 80–2022). Frågan om villkor är föremål för analys och överväganden av Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning (dir. 2022:82) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2023.

Ett beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen meddelas av åklagare vid Åklagarmyndigheten (3 § inhämtningslagen). I kapitel 7 har vi föreslagit att denna beslutsordning ska bestå. Ett beslut om hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen meddelas däremot av domstol (14 § lagen om hemlig dataavläsning) Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd, får tillstånd ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut (17 § lagen om hemlig dataavläsning). Ett sådant interimistiskt åklagarbeslut ska innehålla samma uppgifter som ett beslut av rätten, se *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 183 och 198.

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 delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 48 f.). Ett tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet när det gäller tid som infaller efter beslutet (4 § inhämtningslagen och 18 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det finns inte någon lagstadgad tidsgräns för tiden innan tillståndet beviljades. Ett tillstånd till att inhämta, läsa av eller ta upp historiska uppgifter omfattas därmed inte av kravet på en bortre tidsgräns, men sådana uppgifter bör av integritetsskäl begränsas. Detta följer av att 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 tillståndsbeslutet klart och tydligt anger den person eller den plats som ska bli föremål för tvångsmedlet, vilket kan ske till exempel med hjälp av namn, adress, telefonnummer, lokal eller annan geografisk plats, se avsnitt 3.2.2 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 51). Syftet är att begränsa tillståndet och därigenom den verkställande myndighetens befogenhet. Detta krav uppfylls genom att det i ett beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen ska anges vilket telefonnummer eller vilken annan adress, vilken elektronisk kommunikationsutrustning eller vilket geografiskt område tillståndet avser samt i ett beslut om hemlig dataavläsning vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet avser. Genom att detta anges i tillståndet kan identifiering möjliggöras så att en bedömning av kopplingen mellan adressen, kommunikationsutrustningen eller informationssystemet och den som åtgärden avser kan göras. Det kan till exempel vara fråga om ett visst serienummer, IMEI-nummer, MAC-adress eller ett visst användarkonto som till exempel en e-postadress, ett användarnamn till ett konto på sociala medier eller annan internetbaserad tjänst. Uppgifterna ska vara så specificerade att det går att verkställa åtgärden och förhindra förväxlingsrisk (prop. 2019/20:64, s. 232 f.).

Vi anser att den reglering som i dag finns i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning avseende vad ett beslut ska innehålla är väl avvägd och att den bidrar till att tillgodose skyddet för den enskildes personliga integritet. Den bör därför även gälla för det utökade tillämpningsområdet.

8.4 Tillsyn och kontroll

Vårt förslag: Den tillsyn och kontroll som finns i dag ska även gälla för det utökade tillämpningsområdet.

De regler som finns i inhämtningslagen respektive lagen om hemlig dataavläsning om underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om ett beslut om inhämtning av uppgifter respektive om hemlig dataavläsning ska även gälla för det utökade tillämpningsområdet.

Skälen får vårt förslag

Kontroll och granskning över användningen av hemliga tvångsmedel

I delbetänkandet har vi redogjort för det system av efterföljande kontroll och granskning som finns avseende användningen av hemliga tvångsmedel (SOU 2022:52, s. 267 ff.). I korthet kan följande anföras.

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern utövar en extraordinär tillsyn över de statliga myndigheternas verksamhet och kan inom ramen för denna uttala sig i frågor gällande användningen av hemliga tvångsmedel. Tillsynen är emellertid inte regelbunden eller heltäckande och Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns beslut i tillsynsärenden saknar rättslig verkan och utgör därför enbart vägledande uttalanden.

De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet står även under tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som bland annat granskar och uttalar sig om de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, se 1 § första stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att den verksamhet som är föremål för tillsyn bedrivits i enlighet med lag eller annan författning. Tillsynen omfattar även med tvångsmedelsanvändningen ”sammanshängande verksamhet”, vilket exempelvis avser den vidare hanteringen av åtgärden såsom hur överskottsinformation hanteras eller hur underrättelseskyldigheten fullgörs (*De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 109).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av tvångsmedel och verksamhet som hänger samman med dem har skett i enlighet med lag eller annan författning (3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Om nämnden finner att någon tvångsmedelsanvändning inte har förekommit eller att sådan användning visserligen förekommit men att den är författningsenlig, får den enskilde besked av nämnden att kontrollen har utförts. Om nämnden vid kontroll upptäcker att hemliga tvångsmedel har använts i strid med gällande författningar ska den enskilde underrättas även om detta. Nämnden är då också skyldig att efter omständigheterna anmäla det till Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten eller någon annan behörig myndighet för åtgärd.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden får efter granskningen uttala sig om vad den kommit fram till och om vad som bör ändras i den granskade myndighetens verksamhet (2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Tillsynen sker dels på eget initiativ, dels genom kontroller på begäran av enskilda.

Därtill utövas en viss parlamentarisk kontroll över användningen av hemliga tvångsmedel genom att regeringen årligen redovisar till riksdagen hur de hemliga tvångsmedlen använts, vilket vi återkommer till i det följande.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över det utökade tillämpningsområdet

Den som utsätts för användning av hemliga tvångsmedel har inte någon möjlighet att reagera mot detta och får inte heller alltid någon underrättelse om användningen i efterhand. Det är därför av grundläggande betydelse att det finns en möjlighet att granska om tvångsmedelsanvändningen har stått i överensstämmelse med lagstiftningen. En effektiv och kontinuerlig efterhandskontroll, utförd av en fristående myndighet, är ett krav enligt Europakonventionen för att skydda den berördes rättigheter och förhindra missbruk, se avsnitt 3.2.2 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 51). Detta gör sig särskilt gällande för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation respek-

tive hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen, då det är fråga om tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet där det råder en mycket begränsad insyn.

Våra förslag om en utökad brottskatalog och att inhämtning av meddelanden ska vara tillåtet i realtid innebär att tillämpningsområdet för inhämtningslagen ökar. Som en följd av detta utökas även tillämpningsområdet för lagen om hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen. Förslagen innebär ökade risker för enskildas personliga integritet, vilket enligt vår uppfattning bör vägas upp av en effektiv tillsyn för att kontrollera om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen är uppfyllda. För att uppnå en effektiv, heltäckande och fortlöpande tillsyn bör den avse en sådan tillsyn som sker på tillsynsmyndighetens eget initiativ genom inspektioner och andra undersökningar och som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar. Vi anser därför att även det utökade tillämpningsområdet för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tillsyn. En utökning av användningen av inhämtningslagens tillämpningsområde medför också en utökning av nämndens uppdrag att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för en åtgärd enligt inhämtningslagen eller lagen om hemlig dataavläsning. Med hänsyn till den avsaknad av insyn som präglar underrättelseverksamheten är den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför en väsentlig del av de rättssäkerhetsåtgärder som omgärdar inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation.

Det behövs inte några författningsändringar för att nämnden ska ha befogenhet att utöva denna tillsyn eftersom det redan anges i lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet att nämnden ska utöva tillsyn över hemlig tvångsmedelsanvändning. Med uttrycket hemliga tvångsmedel innefattas även inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen (prop. 2011/12:55, s. 110 f.).

För att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska kunna hantera ett utökat tillsynsuppdrag är det nödvändigt att nämnden har tillräckliga resurser. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 17.2.5.

Underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten

Enligt 5 § inhämtningslagen ska den ansökande myndigheten underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om ett beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Underrättelseskyldigheten gäller enligt uppgift från myndigheten endast bifall på en ansökan om hemlig dataavläsning och inte beslut om avslag. Underrättelsen ska lämnas senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades. Att de brottsbekämpande myndigheterna fortlöpande underrättar myndigheten om beslut om inhämtning av uppgifter är av betydelse för att möjliggöra att tillsynen blir så effektiv som möjlig (prop. 2011/12:55, s. 90).

Av 21 § lagen om hemlig dataavläsning framgår att när rätten beslutat i frågor om hemlig dataavläsning ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet. Bestämmelsen ger förutsättningar för tillsyn även under pågående verkställighet. Underrättelseskyldigheten gäller såväl bifall som avslag på en ansökan om hemlig dataavläsning och samtliga beslut som rätten fattar, till exempel även tilläggsbeslut om tillträdestillstånd (prop. 2019/20:64, s. 175 f.).

Den skyldighet som finns i dag om underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är en viktig rättssäkerhetsfaktor och bör gälla även för det utvidgade tillämpningsområdet.

Regeringens redovisning till riksdagen

Riksdagen utövar en parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel genom en årlig skrivelse från regeringen som omfattar de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel samt nyttan av åtgärderna. Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen innefattas i redovisningen. Regeringen har gett Åklagarmyndigheten i uppdrag att, tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, årligen lämna en gemensam redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under föregående år (se till exempel *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Åklagarmyndigheten* och Ju2015/04549, Ju2020/01059). Redovisningen innehåller bland annat uppgifter om antalet meddelade tillstånd till hemliga tvångsmedel, hur många personer som varit föremål för åtgärder och om uppgifterna som kom-

mit fram inneburit nytta (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30).

Den parlamentariska kontroll som utövas genom regeringens skrivelse till riksdagen om tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel är en viktig del av en effektiv efterhandskontroll. Att det utökade tillämpningsområdet för inhämtningslagen respektive lagen om hemlig dataavläsning kommer att omfattas av redovisningen är därför en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti.

8.5 Användning av överskottsinformation

Vårt förslag: Den verkställande myndigheten ska få besluta att uppgifter som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet.

Nuvarande regler om användning av uppgifter som har kommit fram vid hemlig dataavläsning i inhämtningsslagsfallen ska fortsätta att gälla.

Skälen får vårt förslag

Inledning

Vid inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation kan det komma fram uppgifter som handlar om något annat än det brott eller den brottslighet som legat till grund för inhämtningsbeslutet. Sådana uppgifter, som brukar kallas överskottsinformation, kan vara av betydelse för utredningen av ett begånget brott eller för att förhindra nya brott och kan röra både den person som inhämtningsbeslutet gäller eller andra personer som inte är aktuella i under rättelseärendet. Det kan också vara fråga om uppgifter som inte har betydelse för brottsbekämpande ändamål men i andra sammanhang, exempelvis för sociala myndigheter eller landets försvar. Eftersom ändamålet med inhämtning enligt inhämtningslagen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet omfattar begreppet överskottsinformation i detta sammanhang även information om den aktuella brottsligheten som används för ett annat ändamål, till exempel för att utreda brott.

För enskilda innebär användningen av hemliga tvångsmedel ett betydande intrång i den personliga integriteten och att använda den information som tvångsmedlen ger tillgång till för andra ändamål kan innebära ett ytterligare intrång. Europadomstolens praxis innehåller inte något förbud mot användning av överskottsinformation eller några krav på att användandet begränsas. Däremot ska det finnas bestämmelser i den nationella regleringen om hur sådan information får användas. Bestämmelserna ska, för att uppfylla kraven i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga vara tydliga och huvudsakligen finnas i lag, se avsnitt 3.2 och 10.8 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 44, 53 f. och 250 f.).

Nuvarande reglering av användning av överskottsinformation i inhämtningslagen

Bestämmelser om hur de uppgifter som har inhämtats enligt inhämtningslagen får användas finns i 6 och 7 §§. I 6 § regleras användning av inhämtade uppgifter för att förhindra brott och i 7 § regleras användning av sådana uppgifter för att utreda brott. Om de inhämtade uppgifterna används för att förhindra brott finns det inte någon begränsning för användning av uppgifterna. Om uppgifterna däremot ska användas i en förundersökning krävs tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Ett sådant tillstånd meddelas av allmän domstol enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Det krävs emellertid inte något sådant tillstånd för att uppgifterna ska få ligga till grund för att inleda en förundersökning.

Regleringen innebär en begränsning i möjligheterna att använda uppgifter om elektronisk kommunikation som har framkommit vid inhämtning i underrättelseverksamheten för att utreda brott. I förarbetena till inhämtningslagen motiveras begränsningen med att rättssäkerhetsskäl talar för att prövningen av om uppgifterna ska kunna ligga till grund för ett beslut om åtal ska vara densamma oberoende av om de har inhämtats i underrättelseverksamhet eller i en förundersökning (prop. 2011/12:55, s. 91 ff. och 124 f.).

I 8 § tredje stycket inhämtningslagen finns en bestämmelse om att reglerna om bevarande och förstörande i inhämtningslagen inte hindrar att brottsbekämpande myndigheter behandlar uppgifter från uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Denna bestämmelse utgör ett undantag från skyldigheten i 8 § andra

stycket att förstöra uppteckningar om de inte längre är av betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av inhämtningsbeslutet eller för att förhindra annat brott. De brottsbekämpande myndigheterna kan enligt bestämmelsen fortsatt behandla uppgifter från uppteckningarna, till exempel i syfte att utreda brott, om det är förenligt med dataskyddslagstiftningen (prop. 2011/12:55, s. 125). Motsvarande bestämmelse i preventivlagen har nyligen upphävts (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 179 och 233), och vi föreslår i avsnitt 8.6 att även 8 § tredje stycket inhämtningslagen ska upphävas av där anförda skäl.

Användningsområdet för överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen har nyligen utvidgats

Bestämmelserna om överskottsinformation i 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen ändrades den 1 oktober 2023 på så sätt att de begränsningar som tidigare fanns när det gäller användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel har tagits bort. De nya reglerna innebär att åklagare får besluta att uppgifter som har kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken eller preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet.

Som skäl för en sådan utvidgning av användningen av överskottsinformation anförde regeringen bland annat att det var en otillfredsställande ordning att de brottsbekämpande myndigheterna inte alltid kunde använda sig av konkreta uppgifter för att ingripa och avbryta pågående brottslighet eller för att utreda brott som redan har begåtts. Regeringen uttalade att det kan ifrågasättas om sådana användningsbegränsningar är förenliga med Europakonventionen, utifrån statens skyldighet att effektivt bekämpa och utreda brott. Vidare uttalade regeringen att, när det gäller användning av överskottsinformation för andra ändamål än brottsbekämpning, det i vissa fall finns ett tydligt behov av att kunna överlämna överskottsinformation till en annan myndighet, till exempel när det framkommit uppgifter om att ett barn far illa (prop. 2022/23:126, s. 173 ff.).

I anledning av att användningsområdet för överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen nyligen har utvidgats uppkommer frågan om användningsområdet för överskottsinformation

i inhämtningslagen bör utvidgas på motsvarande sätt eller om det finns skäl för att bibehålla en annan ordning i detta regelverk.

*Det finns behov av en tydlig och heltäckande reglering
i inhämtningslagen om användningen av överskottsinformation*

Som angetts ovan kan uppgifter som inhämtats enligt inhämtningslagen alltid användas för att förhindra brott, men det krävs ett domstolsbeslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att använda inhämtade uppgifter för att utreda brott. Om det däremot vid inhämtningen kommer fram uppgifter som myndigheterna vill använda för att förebygga eller upptäcka annan brottslig verksamhet än den som omfattas av beslutet om inhämtning saknas uttryckligt lagstöd för användning av uppgifterna för detta ändamål. Särskilt gäller detta om 8 § tredje stycket inhämtningslagen upphävs, se avsnitt 8.6, eftersom bestämmelser av detta slag har ansetts utgöra ett stöd för att de brottsbekämpande myndigheterna för in överskottsinformation i form av personuppgifter i underrättsregister enligt dataskyddsregleringen (se till exempel prop. 2013/14:237, s. 129 f.). Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har dock uttalat att det framstår som oklart om bestämmelserna kan anses innebära en reglering av hur överskottsinformation får användas (SOU 2018:61, s. 181 ff.).

Som anförts ovan krävs det enligt såväl regeringsformen som europarätten att användning av överskottsformation från hemliga tvångsmedel regleras i lag och att denna reglering är tydlig och förutsebar. Som regeringen uttalat i lagstiftningsärendet inför utvidgningen av användningsområdet för överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen är det viktigt av rättssäkerhetsskäl att det skapas en proportionerlig, tydlig och heltäckande reglering om när överskottsinformation från hemliga tvångsmedel får användas (prop. 2022/23:126, s. 173). En utgångspunkt är därför att även användningen av överskottsinformation i syfte att förebygga eller upptäcka annan brottslig verksamhet bör regleras i inhämtningslagen, så att regleringen om när överskottsinformation får användas enligt inhämtningslagen är tydlig och heltäckande.

Användningsområdet för överskottsinformation i inhämtningslagen bör utvidgas

En första fråga att pröva är om användningsområdet för överskottsinformation i inhämtningslagen bör utvidgas så att det i likhet med motsvarande reglering i rättegångsbalken och preventivlagen inte finns några begränsningar i användningen av överskottsinformation. Som nyss angetts får överskottsinformation endast användas i en förundersökning om tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation beviljas. För detta krävs som huvudregel att det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader (27 kap. 19 a § RB).

Ett skäl som kan tala emot en utvidgning av användningsområdet för överskottsinformation i inhämtningslagen är att det kan innebära ökade intrång i enskildas integritet. Såsom regeringen anförde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet ska det dock beaktas att det är fråga om information som de brottsbekämpande myndigheterna redan har tillgång till. Att använda informationen för att bekämpa eller utreda brott bedömdes av regeringen därför endast marginellt öka det intrång som själva inhämtningen kan ha inneburit (prop. 2022/23:126, s. 176).

Ett annat skäl mot att ändra bestämmelserna om överskottsinformation i inhämtningslagen är att det skulle kunna hävdas att i de fall det är fråga om brott som har ett minimistraff som är lägre än fängelse i sex månader så skulle det innebära ett kringgående av den strafftröskel som krävs, som huvudregel, för att få inhämta uppgifter under en förundersökning.

Vi anser, i likhet med regeringens uttalanden i den ovan nämnda propositionen, att det är en svårförklarlig ordning att uppgifterna inte skulle kunna överlämnas till andra myndigheter för användning i ett annat befogat syfte enbart för att de härstammar från användningen av hemliga tvångsmedel när det hade varit möjligt att överlämna dem om de framkommit på annat sätt. Som regeringen anför det processrättsliga regelverket av principerna om fri bevisföring och fri bevisprövning och det är därför ovanligt med begränsningar vad gäller användning av information för att förhindra och utreda brott. Dessutom kan överskottsinformation inte bara användas för att förhindra allvarliga brott eller för att bekräfta brottsmisstanke utan även för att fria en person från brottsmisstankar. Frågan om förslagen skulle medföra en ökad risk för att hem-

liga tvångsmedel används för andra ändamål än vad som är tänkt behandlades under det ovan redovisade lagstiftningsärendet och bedömdes inte som en egentlig risk av vare sig utredningen eller flera remissinstanser såsom Åklagarmyndigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Regeringen ansåg att det omfattande system av rättssäkerhetsgarantier som omgärdar användningen minskar risken för både missbruk och en rättsstridig tillämpning (prop. 2022/23:126, s. 174 ff.).

Till dessa argument kan läggas de positiva effekter som förslaget kan antas få. En utökad möjlighet att använda uppgifterna i en förundersökning är av betydelse såväl för statens intresse av att bekämpa och utreda brott som för brottsoffers intresse av att brottsbekämpande myndigheter får förbättrade möjligheter att lagföra begångna brott och avbryta pågående brott. Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att staten enligt Europakonventionen har ett ansvar för att skydda enskildas privatliv och personliga integritet mot intrång som begås av andra enskilda, bland annat genom att se till att det finns en välfungerande brottsbekämpning och att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg, se till exempel Europadomstolens dom den 2 december 2008 i målet *K.U. mot Finland* som beskrivs i avsnitt 3.2.2 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 46).

En väsentlig aspekt är också att regleringen om användningen av överskottsinformation är enhetlig. Om användningsområdena för överskottsinformation från hemliga tvångsmedel är desamma i rättegångsbalken, preventivlagen och inhämtningslagen förenklar det handläggningen för de brottsbekämpande myndigheterna och minskar riskerna för att det begås fel.

Vi anser sammantaget att övervägande skäl talar för att utvidga reglerna om överskottsinformation så att det, på samma sätt som i rättegångsbalken och preventivlagen, tydligt framgår att det inte finns några begränsningar avseende vilka brott som medger användandet av överskottsinformation och att sådana uppgifter även ska få användas för andra ändamål. Regleringen om att överskottsinformation endast får användas i en förundersökning efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör därmed upphävas. Genom en sådan utvidgning åstadkoms ett heltäckande lagstöd som tydligt anger hur överskottsinformation får användas och som är förenligt med de krav som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Utvidgningen innebär inte att det alltid ska vara tillåtet att använda överskottsinformation. Innan tillstånd till användning av överskottsinformation meddelas ska en prövning göras om användningen är förenlig med proportionalitetsprincipen. Det innebär att överskottsinformationen endast får användas i de fall det är rimligt att den används i förhållande till syftet med åtgärden, vägt mot bland annat det intrång som användningen kan innebära för den som informationen avser. Proportionalitetsbedömningen innebär, tillsammans med de begränsningar som följer av bland annat dataskydds- och sekretessregler, att regleringen är tydlig och avgränsad på ett rättssäkert sätt (jfr prop. 2022/23:126, s. 177).

Vem bör fatta beslut om användningen av överskottsinformation?

En andra fråga att pröva är beslutsordningen vad gäller användningen av överskottsinformation. Enligt den nya regleringen om överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen är det åklagare som beslutar om användningen av överskottsinformation. Denna ordning motiverades med att åklagaren är en professionell aktör med hög rättslig kompetens som omfattas av såväl objektivitetsprincipen som tjänsteansvar i sin yrkesutövning och att åklagare gör risk- och proportionalitetsbedömningar löpande i all typ av verksamhet och därmed har omfattande erfarenhet av att göra sådana bedömningar. Därtill anfördes att det är åklagaren som har det övergripande ansvaret för ärendet och därmed har bäst möjlighet att bedöma värdet av att använda överskottsinformationen i förhållande till eventuella risker och att den föreslagna ordningen även synes överensstämma med den ordning som redan tillämpas i praktiken (prop. 2022/23:126, s. 178 f.).

Om beslutsordningen är densamma oavsett om överskottsinformationen kommer från användning av hemliga tvångsmedel enligt inhämtningslagen, preventivlagen eller rättegångsbalken skulle det förenkla informationshanteringen i brottsbekämpningen. Detta talar för att åklagare bör fatta beslut om användningen av överskottsinformation även enligt inhämtningslagen. Såväl de verkställande myndigheterna som Åklagarmyndigheten har emellertid invändningar mot en sådan ordning. Enligt myndigheterna är det en klar skillnad mellan ett ärende enligt preventivlagen och ett ärende enligt inhämtnings-

lagen eftersom det inte är åklagaren utan den verkställande myndigheten som har ansvar för det sistnämnda ärendet.

Ett ärende enligt inhämtningslagen syftar till att inhämta information om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet som har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Underrättelsemisstankarna om brottslig verksamhet kan avse fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. I ett ärende enligt preventivlagen finns i kontrast till detta en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag och en förundersökning är i regel nära förestående. Antalet ärenden enligt preventivlagen är också förhållandevis begränsat jämfört med antalet ärenden enligt inhämtningslagen.

I ett ärende enligt inhämtningslagen är det åklagare vid Åklagarmyndigheten som beslutar om ett tillstånd till inhämtning av uppgifter ska beviljas efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Vi har i kapitel 7 föreslagit att denna ordning ska bestå. Denna beslutsordning kan jämföras med ett tvångsmedelsärende enligt rättegångsbalken eller preventivlagen där det är domstol som prövar frågor om tillstånd på ansökan av åklagaren. Det förhållande att det är den verkställande myndigheten som har ansvar för ett ärende enligt inhämtningslagen under verkställighetsfasen innebär att åklagaren inte har någon funktion eller något uppdrag i sådan verksamhet. Om åklagare ska fatta beslut om användning av överskottsinformation enligt inhämtningslagen krävs det att åklagare ges insyn i stora delar av den pågående underrättelseverksamheten. Detta kan vara svår att förena med den bedömning vi har gjort i avsnitt 7.4 om att åklagaren har den självständighet och oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen som krävs för att beslutsfattandet avseende inhämtningen av uppgifter ska vara förenligt med europarätten.

I dag är det den verkställande myndigheten som själv beslutar om användningen av överskottsinformation. Enligt uppgift görs sådana överväganden i princip i varje ärende. Om i stället en åklagare skulle fatta dessa beslut innebär det dessutom ett opraktiskt system med en betydande ökad administration för såväl de verkställande myndigheterna som Åklagarmyndigheten. Det finns också risk för att åklagarna skulle behöva befatta sig med underrättelsematerial i stor omfattning, vilket kan medföra att en utbredd jävsproblematik uppkommer vid senare handläggning.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att förutsättningarna för beslutsfattande angående användningen av överskottsinformation i ärenden enligt inhämtningslagen skiljer sig åt jämfört med ärenden enligt rättegångsbalken och preventivlagen och att det är motiverat med en annan beslutsordning. Vi anser därför att den verkställande myndigheten ska fatta beslut i dessa frågor, åtminstone vad gäller användningen av information för brottsbekämpande ändamål.

Fråga uppkommer om det finns anledning att införa en annan beslutsordning när det gäller andra ändamål än brottsbekämpning. Det kan röra sig om till exempel fiskala ändamål eller andra ändamål av offentlighetsrättslig karaktär som är förknippade med särskilda integritetsrisker (jfr Lagrådets yttrande över lagrådsremissen *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, den 10 maj 2023, s. 21). I nämnda yttrande uttalade Lagrådet att när det gäller prövning om användning av överskottsinformation med stöd av rättegångsbalken eller preventivlagen har åklagare inte samma naturliga roll som beslutsfattare när det gäller andra ändamål än brottsbekämpande och förordade att domstol skulle besluta om sådan användning (s. 21 och 27). Regeringen ansåg emellertid att åklagare skulle få besluta om användningen av överskottsinformation i samtliga fall, bland annat mot bakgrund av att överskottsinformation redan tidigare kunnat användas för andra ändamål än brottsbekämpande och att åklagare och polis därför redan borde ha erfarenhet av sådana bedömningar (prop. 2022/23:126, s. 178 f.). Mot samma bakgrund bör det som utgångspunkt inte heller när det gäller användning av överskottsinformation med stöd av inhämtningslagen införas olika beslutsordningar för användning av överskottsinformation beroende på om ändamålet är brottsbekämpande eller inte. De verkställande myndigheterna har redan i dag erfarenhet av bedömningar av om information kan vidareförmedlas till andra aktörer utanför brottsbekämpningen, detta oavsett om den härrör från hemliga tvångsmedel eller från annan informationsinhämtning. Det finns därför enligt vår bedömning inte anledning att införa en annan beslutsordning för användning av överskottsinformation när det gäller andra ändamål än brottsbekämpande, utan den verkställande myndigheten bör få besluta om användning av överskottsinformation i samtliga fall.

Användning av överskottsinformation vid hemlig dataavläsning

I 31 § lagen om hemlig dataavläsning hänvisas till reglerna om överskottsinformation i 6 § inhämtningslagen. En utredning har tillsatts med uppgift att bland annat analysera om lagen om hemlig dataavläsning har fått en ändamålsenlig och proportionerlig utformning eller om det behövs förändringar i lagen (dir. 2022:82). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023. Regeringen har anfört att reglerna om överskottsinformation för hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen inte bör ändras i avvaktan på den utredningens resultat (prop. 2022/23:126, s. 179 f.). Motsvarande bör gälla för reglerna om överskottsinformation för hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen. För hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen bör alltså bestämmelsen om överskottsinformation i 6 § inhämtningslagen även fortsättningsvis gälla i den nuvarande lydelsen. Detsamma bör gälla för 7 § inhämtningslagen som reglerar användning av överskottsinformation för att utreda brott och 8 § tredje stycket samma lag som föreskriver att de brottsbekämpande myndigheterna får behandla uppgifter från uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, se vidare om den bestämmelsen i följande avsnitt.

8.6 Granskning, bevarande och förstörande

Vårt förslag: De regler som finns i inhämtningslagen respektive lagen om hemlig dataavläsning om granskning, bevarande och förstörande ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet.

För det fall att reglerna om överskottsinformation ändras i enlighet med vårt förslag, ska det, som en följd av förslaget, införas en reglering om att i de delar uppteckningar innehåller sådana uppgifter om brott som får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet avgjorts slutligt.

Skälen får vårt förslag

En utgångspunkt är att uppteckningar från inhämtning ska förstöras när de inte längre behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. I avsnitt 8.5 har vi föreslagit att bestämmel-

serna om användning av överskottsinformation ska ändras på så sätt att åklagare, utan andra begränsningar än de som följer av proportionalitetsprincipen, ska få besluta om att uppgifter som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden. Det innebär att bestämmelsen enligt 7 § inhämtningslagen om att det krävs ett domstolsbeslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att uppgifterna ska kunna användas i en förundersökning kommer att tas bort. Som en följd av detta förslag krävs att det införs regler om hur länge uppteckningar som innehåller uppgifter från överskottsinformation, som används för att utreda brott, får bevaras. En sådan reglering finns i 27 kap. 24 § andra stycket RB och 13 § andra stycket preventivlagen och innebär att i de delar upptagningar och uppteckningar innehåller sådana uppgifter om brott som 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. Därefter ska de förstöras. En motsvarande regel beträffande uppteckningar bör införas i inhämtningslagen.

I 8 § tredje stycket inhämtningslagen finns en bestämmelse om att reglerna om bevarande och förstörande i inhämtningslagen inte hindrar att brottsbekämpande myndigheter behandlar uppgifter från uppteckningar i enlighet med vad som särskilt är föreskrivet i lag. Det som åsyftas är dataskyddsregleringen, främst brottsdatalagen (2018:1177) och de brottsbekämpande myndigheternas registerlagar till exempel lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (jfr prop. 2011/12:55, s. 125), men även sekretessregleringen. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 13 § tredje stycket preventivlagen, men den upphävdes den 1 oktober 2023 (prop. 2022/23:126, s. 179 och 233). I likhet med detta bör även bestämmelsen i inhämtningslagen tas bort. En upplysning om att det finns regler i andra lagar, till exempel i dataskyddsregleringen och sekretessregleringen, som tillåter eller begränsar myndigheternas behandling av de inhämtade uppgifterna i uppteckningarna behövs inte enligt vår uppfattning.

8.7 Dokumentation

Vårt förslag: Beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen ska dokumenteras.

Skälen får vårt förslag

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att användningen av hemliga tvångsmedel dokumenteras så att lagligheten av tvångsmedelsanvändningen kan kontrolleras. Europadomstolen har ställt upp 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 i delbetänkandet (SOU 2022:52 s. 52).

När det gäller användning av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning finns det varken i lag eller förordning någon skyldighet att dokumentera användningen. Däremot framgår det av Åklagarmyndighetens föreskrifter att beslut om användningen av straffprocessuella tvångsmedel eller hävande av en sådan åtgärd ska dokumenteras och att det av dokumentationen ska framgå vem som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet (1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om dokumentation och underrättelser vid tvångsmedel, ÅFS 2005:30). Därutöver följer det av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning att samtliga beslut som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras och diarieföras (Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25 *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden*, s. 42). Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten diarieförs ärenden enligt inhämtningslagen inte i det s.k. tvångsmedelsdiariet (jfr 3 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring, ÅFS 2005:19), utan manuellt.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har vid ett flertal tillfällen påtalat att bristande dokumentation gällande användningen av hemliga tvångsmedel inneburit att lagligheten av tvångsmedelsanvändning inte har kunnat kontrolleras i tillräcklig utsträckning, (se till exempel Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, *Årsredovisning 2022*, dnr 20–2023, s. 11 och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande den 14 december 2022, dnr 106–2022).

I 27 kap. 35 § RB och 19 § preventivlagen har det den 1 oktober 2023 införts ett dokumentationskrav som gäller beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel. Enligt regeringen talar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kritik när det gäller dokumentationen i enskilda ärenden för att kraven på en god dokumentation måste komma till bättre uttryck i lagstiftningen. Syftet med denna förändring är, enligt regeringen, att stärka den enskildes möjlighet till efterkontroll samt förutsättningarna för tillsynen (prop. 2022/23:126, 180 ff.). Dessa skäl gör sig enligt vår bedömning också gällande för hemliga tvångsmedel enligt inhämtningslagen. Bestämmelserna om dokumentationsskyldighet är ett viktigt komplement till olika rättssäkerhetsgarantier och är också av stor betydelse för att möjliggöra den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska företa. En dokumentationsskyldighet bör därför införas även i inhämtningslagen.

Dokumentationsskyldigheten ska inte bara omfatta beslut och åtgärder om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen, utan även beslut om användning av överskottsinformation, dvs. beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen (jfr Lagrådets yttrande över lagrådsremissen *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, s. 22 och 28 och prop. 2022/23:126, s. 180 ff.).

8.8 Regleringen om en utökad brottskatalog ska tidsbegränsas

Vårt förslag: Regleringen om en utökad brottskatalog i inhämtningslagen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter ikraftträdandet.

Skälen får vårt förslag

Den nya lagstiftningen om att de brottsbekämpande myndigheterna ska få möjlighet att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar fler slags brott kan förväntas medföra stor nytta för bekämpandet av allvarlig brottslighet som har koppling till organiserad eller systematisk brottslighet. Detta talar för att regleringen

bör införas permanent i inhämtningslagen. Lagstiftningen innebär samtidigt att riskerna för enskildas personliga integritet ökar, vilket talar för att lagen bör tidsbegränsas för att sedan utvärderas.

När inhämtningslagen infördes tidsbegränsades den brottskatalog som upptar vissa särskilt samhällsfarliga brott som Säkerhetspolisen ansvarar för, men som inte har ett straffminimum om två års fängelse. Inhämtningslagens brottskatalog hade begränsats till att avse de brott som omfattades av preventivlagen och den s.k. 2008 års tvångsmedelslag (lagen [2008:854] om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott). Eftersom dessa senare två lagar var tidsbegränsade och föremål för utvärdering ansåg regeringen att motsvarande skulle gälla för brottskatalogen i inhämtningslagen (prop. 2011/12:55, s. 87).

Lagen om hemlig dataavläsning, som trädde i kraft den 1 april 2020, har tidsbegränsats till utgången av mars 2025. En särskild utredare har 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). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023. När det gäller regleringen om det utvidgade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel har regeringen föreslagit en giltighetstid om fem år (prop. 2022/23:126, s. 84 f.).

Enligt vår bedömning bör den utökade brottskatalogen i inhämtningslagen tidsbegränsas. Skälet för detta är att det är fråga om en väsentlig ökning av brottstyper som kan föranleda inhämtning av uppgifter, vilket kommer att medföra en ökad risk för integritetsintrång. Utvidgningen innebär också att inhämtningslagen kommer att tillämpas av underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten (Ekobrottskansliet), som inte tidigare har kunnat inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i sin verksamhet. Av integritets- och rättssäkerhetsskäl bör därför lagstiftningen tidsbegränsas så att en grundlig utvärdering kan göras i samband med överväganden om lagstiftningen ska permanentas. Vid en sådan utvärdering bör på nytt frågor om behov, nytta och integritet belysas samt en ny proportionalitetsbedömning göras där de olika intressena – en effektiv brottsbekämpning och skydd för enskildas personliga integritet – vägs mot varandra. Vidare kan även frågan om reglerna bör förändras i något avseende övervägas.

Däremot bör de andra föreslagna förändringarna i inhämtningslagen, om att uppgifter om meddelanden ska få inhämtas i realtid och att verkställighet ska få ske med myndighetens egna tekniska hjälp-

medel, inte tidsbegränsas. Inhämtning av s.k. lokaliseringssuppgifter får sedan tidigare göras i realtid med stöd av inhämtningslagen (1 § 3 IHL). En möjlighet till inhämtning av uppgifter även om meddelanden i realtid innebär inte att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till några nya uppgifter utan det är enbart fråga om att uppgifterna inhämtas utan någon fördröjning i tid. Förslaget medför därför en förhållandevis begränsad påverkan på enskildas personliga integritet. Förslaget i denna del är inte jämförbart med utökningen av lagens brottskatalog. När det gäller verkställigheten av inhämtningen är detta inte något som påverkar omfattningen av vilka uppgifter som myndigheterna får del av. Därmed påverkas inte enskildas personliga integritet av förslaget om inhämtning med hjälp av myndigheternas egna tekniska hjälpmedel. Sammantaget bedömer vi därför att det inte finns skäl för att tidsbegränsa dessa förslag.

När det gäller frågan om lagstiftningens giltighetstid måste hänsyn tas till att en välgrundad utvärdering kräver ett tillräckligt underlag. Det behövs även tid för själva utvärderingen. Tidsbegränsningen bör därför, i likhet med lagen om hemlig dataavläsning och regleringen om det utvidgade tillämpningsområdet i preventivlagen, bestämmas till fem år. Eftersom lagen om hemlig dataavläsning är tidsbegränsad i sin helhet och upphör att gälla vid utgången av mars 2025, dvs. före utgången av denna femårsperiod, behöver tidsbegränsningarna endast avse bestämmelsen i inhämtningslagen.

8.9 Skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten är tillräckligt

Åtgärder enligt inhämtningslagen utgör ett allvarligt intrång i enskildas rätt till skydd för sitt privatliv, sin korrespondens och sina personuppgifter. 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. Tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet innebär att graden av konkretion i den misstanke som ska läggas till grund för tvångsmedelsanvändningen är lägre än vid tvångsmedelsanvändning i förundersökning, eftersom gärningen inte kan beskrivas på underrättelsestadiet. Underrättelseverksamheten är inte primärt inriktad mot någon viss inträffad

gärning eller någon viss misstänkt person, utan är operativ, kunskapssökande och undersökande.

En förutsättning för att utvidga inhämtningslagens tillämpningsområde är att en sådan reglering har avgränsats på ett tydligt sätt och att lagens kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier uppväger den ökade integritetsrisken. I avsnitt 8.2 har vi kommit fram till att bestämmelserna om det utökade tillämpningsområdet i inhämtningslagen är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter samt att lagens ändamål och kvalifikationskrav är ändamålsenliga. För att åstadkomma en lämplig avgränsning av det utökade tillämpningsområdet har vi föreslagit ett ytterligare kvalifikationskrav som innebär att utökningen begränsas till brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. När det gäller avgränsningen av vilken brottslighet som ska kunna föranleda inhämtning av uppgifter inom det utökade tillämpningsområdet är det endast de brott där behovet och den förväntade effektiviteten överväger integritetsintrånget för den enskilde som föreslås ingå i brottskatalogen. Den brottslighet som vi föreslår att det utvidgade tillämpningsområdet ska omfatta är endast av allvarligt slag, vilket innebär att brottskatalogen är begränsad och att den är förenlig med europarättens krav om att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet för att uppgifter ska få inhämtas. Likaså uppfylls europarättens krav avseende att personkretsen som kan bli föremål för inhämtning är väl avgränsad.

Regleringen i inhämtningslagen innehåller ett flertal skyddsmekanismer som syftar till att säkra att tillämpningen är rättssäker och inte innebär obefogade intrång i enskildas integritet. Frågor om tillstånd prövas av Åklagarmyndigheten som vi i kapitel 7 bedömt vara oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen. Detta borgar för att effektiviteten i brottsbekämpningen på ett objektivt och opartiskt sätt vägs mot intresset av att värna den personliga integriteten. Den efterkontroll och tillsyn som sedan utövas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är ytterligare en viktig rättssäkerhetsfaktor. Det är därför väsentligt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har förutsättningar för att utöva en effektiv kontroll, exempelvis att nämnden fortlöpande får underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter, men också att nämnden har tillräckliga resurser för en kontinuerlig tillsyn. Regleringen om vilken information ett beslut om tillstånd att inhämta uppgifter ska innehålla samt förslaget om doku-

mentationsskyldighet innebär ett skydd mot otillåtna och obefogade integritetsintrång eftersom regleringen underlättar en riktigt utförd verkställighet samt skapar bättre förutsättningar för efterhandskontroll. En annan rättssäkerhetsaspekt är att det görs en ingående utvärdering av behovet, nyttan och proportionaliteten innan det fattas beslut om bestämmelserna om den utökade brottskatalogen ska förlängas eller permanentas.

Sammanfattningsvis anser vi att vårt förslag om ett utökat tillämpningsområde för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen ger uttryck för en rimlig avvägning av behovet av en effektiv brottsbekämpning för att förhindra allvarlig brottslighet och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och att det är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Vår bedömning är att skyddet för privat- och familjelivet samt den personliga integriteten är tillräckligt för att förslaget ska leva upp till kraven på hög rättssäkerhet och vara förenligt med Sveriges åtaganden avseende mänskliga rättigheter.

9 Allmänna utgångspunkter avseende den preventiva tvångsmedelskatalogen

9.1 Inledning

I delbetänkandet behandlade vi frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för preventivlagen till att omfatta brottslig verksamhet som ligger utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde. Övervägandena gjordes med utgångspunkt i den utformning av lagen som då gällde. Den utvidgning av preventivlagens tillämpningsområde som vi föreslog i delbetänkandet har lett till lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2023.

Av direktiven följer att vi även ska överväga om husrannsakan, hemlig rumsavlyssning och vissa andra tvångsmedel samt verkställighetsåtgärder ska få användas utanför en förundersökning i syfte att förhindra brott (dir. 2021:102 och 2022:104). I detta kapitel beskriver vi de allmänna utgångspunkter som ligger till grund för våra överväganden rörande dessa åtgärder. En naturlig del är då att en eventuell utökning av vilka tvångsmedel som ska få användas utanför en förundersökning ska regleras i samma regelverk som annan tvångsmedelsanvändning i samma syfte, dvs. i preventivlagen.

Varje enskilt tvångsmedel och enskild verkställighetsåtgärd kräver särskilda överväganden vad gäller behov och effektivitet i förhållande till det integritetsintrång som kan bli följd. Samtidigt är de bakomliggande förhållandena – brottsligheten, säkerhetsmedvetandet hos aktörerna, teknikutvecklingen – till stora delar gemensamma. I detta kapitel behandlas de gemensamma utgångspunkterna i frågan om en utvidgning av den preventiva tvångsmedelskatalogen. Därefter behandlas de specifika tvångsmedlen och verkställighetsåtgärderna som omfattas av vårt uppdrag i kapitel 10–12. Våra förslag i dessa frågor

påverkar preventivlagens utformning, vilket behandlas tillsammans med frågor om regleringens utformning samt rättssäkerhets- och integritetsskyddsgarantier i kapitel 13.

9.2 Behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda fler tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet.

En utgångspunkt är att behovet av tvångsmedel är detsamma på det preventiva området som i en förundersökning.

Behovet av att använda preventiva tvångsmedel har ökat med anledning av hur brottsligheten, kommunikationstekniken och kommunikationsvanorna har utvecklats.

Skälen för vår bedömning

Ett behov av att använda preventiva tvångsmedel har konstaterats tidigare

En möjlighet att i vissa fall använda tvångsmedel utanför en förundersökning i syfte att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet har funnits en längre tid och då inom främst Säkerhetspolisens område. Lagstiftaren har när det gäller brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde gjort bedömningen att effektiviteten i brottsbekämpningen förbättras om tvångsmedel får användas för att förhindra brott och att intresset av att vissa allvarliga brott förhindras väger tyngre än integritetsintresset för de presumtiva gärningsmännen och andra som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändningen (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 42).

Som framgår av våra direktiv bedöms möjligheten att använda preventiva tvångsmedel vara central i bekämpandet av brott inom de kriminella miljöerna (dir. 2022:104). I vårt delbetänkande har vi konstaterat att det är effektivt att använda preventiva tvångsmedel (se SOU 2022:52, s. 166). Frågan har också behandlats i tidigare lagstiftningsärenden (se till exempel prop. 2005/06:177, s. 42) Sammanfattningsvis ger erfarenheterna av preventiv tvångsmedelsanvänd-

ning inom Säkerhetspolisen verksamhetsområde och användningen av tvångsmedel i förundersökningar stöd för slutsatsen att dessa åtgärder är effektiva. Även användningen av information från dekrypterade informationstjänster, till exempel Encrochat, som förekommit under senare år talar för samma slutsats. Lagstiftaren, har i samband med att preventivlagens tillämpningsområde utvidgades, också framhållit att preventiva tvångsmedel kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att förhindra allvarlig brottslighet (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 70 f.).

Det finns stora likheter mellan preventiv tvångsmedelsanvändning och motsvarande åtgärder i förundersökningar

Regleringen i preventivlagen syftar till att tillgodose myndigheternas behov av att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt inhämta information om ett brottsligt förfarande i ett skede som ligger nära punkten för när en förundersökning kan inledas. På samma sätt används hemliga tvångsmedel och verkställighetsåtgärder i en förundersökning för att inhämta information. I förundersökningen behövs informationen för att utreda ett begånget brott och i preventivfallet för att förhindra ett nära förestående allvarligt brott. Dessa likheter talar för att de hemliga tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som får användas i en förundersökning i syfte att inhämta information också skulle vara verkningsfulla för att inhämta information i preventivfallen.

Det finns ytterligare likheter som kort kan nämnas. Det är samma kriminella miljöer som tvångsmedlen ska användas i. Inget talar för att de förhållanden som i förundersökningsfallen inverkat på utformningen av tvångsmedelskatalogen, till exempel de kriminellas säkerhetsmedvetenhet, tystnadskulturen i vissa grupper eller teknikutvecklingen och kommunikationsvanorna, skulle ha mindre inverkan på behoven när det gäller att förhindra brott. Till detta kan läggas att det i båda verksamheterna regelmässigt används flera olika metoder för att inhämta information, både sådana som betecknas som hemliga tvångsmedel och andra såsom spanare och informatörer.

Formellt och organisatoriskt är underrättelseverksamheten skild från förundersökningsverksamheten och de hålls åtskilda bland annat för att partsinsyn är en del av förundersökningsverksamheten men inte av underrättelseverksamheten. Hur förundersökningar ska genom-

föras är reglerat medan underrättelseverksamheten i huvudsak är oreglerad. Vad gäller brottsligheten och de situationer där det finns behov av att använda hemliga tvångsmedel är dock likheterna betydligt fler än skillnaderna. Att det inte finns en konkret misstanke om att ett brott *har* begåtts skiljer preventivfallen från förundersökningsfallen. I preventivfallen finns information om brottslig verksamhet med ett förestående allvarligt brott där en viss utpekad person är misstänkt för medverkan i den brottsliga verksamheten. Inte sällan är det fråga om ett slags förberedelse till brott där det saknas ett tillräckligt konkret underlag som ger stöd för antagandet att en stämpnings- eller förberedelsegärning enligt de krav som brottsbalken ställer upp *har* begåtts. Det finns betydande likheter med förundersökningar om dessa förstadier till brott, som ofta har brottspreventiva inslag. En naturlig utgångspunkt är att behovet av att kunna få tillgång till information i preventivfallen är desamma som de som kan uppstå under en förundersökning. Sammantaget är utgångspunkten därför att behovet av tillgång till olika tvångsmedel i allt väsentligt är detsamma i preventivfallen som i förundersökningsfallen.

Avslutningsvis ska nämnas att behovet av att använda tvångsmedel och verkställighetsåtgärder i preventivt syfte avser ett begränsat antal situationer. Det är mindre vanligt att de brottsbekämpande myndigheterna har ett tillräckligt informationsunderlag för att kunna ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen än att de i efterhand kan konstatera att det finns anledning att anta att ett brott *har* begåtts och kan inleda en förundersökning. Behovet av att använda ett visst tvångsmedel preventivt kan dock enligt vår uppfattning vara både konkret och påtagligt utan att det förekommer vid ett större antal tillfällen årligen.

Det dödliga skjutvapenvåldet har ökat ytterligare

Vi har bedömt att det, i förhållande till tidigare, finns ett ökat behov av att använda tvångsmedel för att i förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I delbetänkandet finns en redogörelse för de förhållanden som lagts till grund för denna bedömning (SOU 2022:52 kap. 7, jfr även prop. 2002/23:126, s. 60 f. och 69). Beskrivningen är inriktad på den brottslighet som vi föreslagit ska omfattas av preventivlagens utvidgade tillämpningsområde. Sedan delbetänkandet överlämnades kan kon-

stateras att utvecklingen inneburit en ytterligare ökning av det dödliga skjutvapenvåldet. Under år 2022 inträffade 388 skjutningar¹ i Sverige, att jämföra med 344 skjutningar året dessförinnan. Antalet avlidna till följd av skjutvapenvåld uppgick till 61 personer under år 2022, att jämföra med 45 under föregående år. Även antalet sprängningar², innefattande försök och förberedelse till sådan brottslighet ökade från 158 tillfällen år 2021 till 190 tillfällen under år 2022.

De överväganden i fråga om preventivlagens tvångsmedelskatalog som nu ska göras är inte begränsade till den brottslighet som behandlades i delbetänkandet utan avser även den brottslighet som i huvudsak finns inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och som sedan tidigare omfattas av preventivlagen. Även brottsligheten inom det område som Säkerhetspolisen ansvarar för har förändrats sedan preventivlagen infördes. I avsnittet nedan återges Säkerhetspolisens beskrivning av hur denna brottslighet utvecklats.

Även Säkerhetspolisen har beskrivit ett utökat behov

Enligt Säkerhetspolisen har säkerhetsläget allvarligt försämrats det senaste året och även sett över en längre tidsperiod beskrivs ett försämrat säkerhetsläge. När det gäller hotet från främmande makt beskriver Säkerhetspolisen att auktoritära stater blivit alltmer offensiva i sitt agerande under de senaste åren. Det enskilt största hotet kommer i dag från Ryssland och det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina påverkar och kommer att påverka både Europas och Sveriges säkerhet många år framöver. Därutöver bedriver bland annat Kina och Iran omfattande och systematiskt spionage, anskaffar teknik samt kartlägger och försöker påverka personer i Sverige som regimerna uppfattar som hot. Särskilt Kina beskrivs som ett växande och långsiktigt hot. Säkerhetspolisen bedömer även att utvecklingen i omvärlden bidrar till en växande extremism och ett bredare hot mot den svenska demokratin. Myndigheten bedömer att våldsbejakande extremister fortsatt utgör ett attentatshot, vilket understryks av händelse-

¹ Polismyndigheten, som på regeringens uppdrag för statistik över antalet bekräftade skjutningar, definierar en "skjutning" som ett tillfälle då det avfyrats projektiler med krutladdat vapen och det finns spår efter detta i form av kulor, hylsor, eller skador på material eller personer som kommer av beskjutningen, alternativt att det finns fler än ett oberoende ögonvittne till skjutningen. Skjutningen måste också vara icke-legal och inte uppenbart oavsiktlig.

² Även denna statistik förs av Polismyndigheten, som definierar en sprängning som en bekräftad allmänfarlig ödeläggelse (detonation) samt försök eller förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse.

utvecklingen efter koranbränningarna i Stockholm i januari 2023 som lett till ett ökat hot mot Sverige och svenska intressen (Säkerhetspolisens årsbok 2022 s. 4 ff.). Denna händelseutveckling har fortsatt under året, och Säkerhetspolisen bedömer att hotbilden mot Sverige har breddats under det senaste året och att säkerhetsläget allvarligt har försämrats. Sverige är enligt myndigheten sannolikt ett fortsatt prioriterat målval i den meningen att landet är mer utpekade av våldsbejakande islamistiska aktörer till följd av koranbränningarna. Händelserna kan användas för att motivera till och legitimera terrorattentat. Antalet uppmaningar till attentat mot Sverige och svenskar har också ökat (se regeringens beslut den 27 juli 2023, *Uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet*, Ju2023/01781). Därutöver påverkas attentatshotet av utvecklingen med ensamagerande gärningspersoner med oklar ideologi, ibland minderåriga och ibland drabbade av psykisk ohälsa. Sammantaget bedömer Säkerhetspolisen att det, när informationsmängderna i samhället växer, blir en allt större utmaning att hitta de okända hoten innan de blir verklighet. Att få använda teknikens möjligheter och ha tillgång till rätt information vid rätt tillfälle är enligt myndigheten helt avgörande för att fortsatt förhindra terroristattentat och spioneri (Säkerhetspolisens årsbok 2022 s. 4 ff.).

På kontrapionagens område beskriver Säkerhetspolisen en förändrad hotbild när främmande makt agerar alltmer offensivt. Motsättningarna mellan stormakterna fortsätter att öka och den rådande världsordningen försvagas. Sverige anses, enligt Säkerhetspolisens bedömning, vara ett attraktivt mål för främmande makt och hoten är mer omfattande än på många år. Såväl Rysslands anfallskrig mot Ukraina som ett mer aggressivt agerande från andra auktoritära stater medför ökade risker för Sverige säkerhet. Det sker dagligen säkerhetshotande verksamhet mot Sverige i form av underrättelseverksamhet, påverkansoperationer och cyberangrepp och hotet från främmande makt är fortsatt högt. Även dold teknik- och kunskapsinhämtning från bland annat Ryssland, Kina och Iran förekommer dagligen och beskrivs som ett stort problem. Totalt bedömer Säkerhetspolisen att fler än 15 länder har underrättelseofficerare på plats här i landet, att antalet växer och att det går att se en ökad aktivitet från andra länder mot Sverige (Säkerhetspolisens årsböcker 2022 s. 12 ff. samt 2021 s. 22 f.).

Säkerhetspolisen bedömer vidare att det finns ett förhöjt attentatshot på kontraterrorismområdet³. Utvecklingen i Sverige och omvärlden innebär enligt myndigheten att hotet mot Sverige och det demokratiska systemet är omfattande. Enligt Säkerhetspolisens bedömning växer den breda extremismen och fler individer än tidigare utgör ett säkerhetshot. Det traditionella attentatshotet utgörs främst av ensamagerande gärningspersoner som motiveras av våldsbejakande islamistisk extremism eller våldsbejakande högerextremism. I Säkerhetspolisens underrättelseflöde syns ett ökat antal hot mot Sverige och svenska intressen utomlands, där Sverige står i större fokus än tidigare för våldsbejakande islamistisk extremism. Denna händelseutveckling gynnar även främmande makt och påverkar den våldsbejakande högerextremismen (Säkerhetspolisens årsböcker 2022 s. 18 f. samt 2021 s. 33 f.). Vid slutet av 2022 fanns det hundratals individer i Sverige som Säkerhetspolisen identifierat som säkerhetshot (Säkerhetspolisens årsbok 2022, s. 53). Att det varit svårt att utvisa personer som anses utgöra säkerhetshot har tidigare ansetts bidra till en ökad hotbild (Säkerhetspolisens årsbok 2021, s. 35 f.). Även antalet personer som reser från Sverige till olika konfliktzoner för utbildning och deltagande i våldshandlingar har ökat över tid, trots att exempelvis våldsbejakande islamisters resande till konfliktzoner i dagsläget ligger på en låg nivå. Mellan 2003 och 2011 reste sammanlagt åtminstone ett 40-tal personer på sådana resor, till bland annat Somalia, Afghanistan och Pakistan. När dessa personer återvänder till Sverige har de i många fall en utökad förmåga till våldshandlingar och i ett fåtal fall har sådana återvändare haft attentatsavsikt mot mål i Sverige (skr. 2022/23:38, s. 8).

Inom Säkerhetspolisen samtliga verksamhetsområden framhålls betydelsen av den digitala utvecklingen i samhället. Denna utveckling innebär att våldsbejakande extremister kan nå fler och skapa nya allianser. En stor del av den våldsbejakande extremismens aktiviteter har flyttat ut på nätet, där såväl rekrytering som radikalisering sker. Detta innebär att det blir svårare för Säkerhetspolisen att upptäcka hoten på området. Säkerhetspolisen bedömer att digitaliseringen har bidragit till att tröskeln för att engagera sig i en våldsbejakande extremistisk miljö har sänkts. Extrema tankar och uttryck har nor-

³ Säkerhetspolisens arbete på kontraterrorismområdet innefattar att förebygga och avslöja terrorism som riktas mot Sverige, svenska intressen i utlandet, utländska intressen i Sverige, terroristhandlingar i andra länder, förekomsten av internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige samt stöd och finansiering av terroristverksamhet.

maliserats och i viss mån accepterats. Den digitala världen beskrivs som en form av ekokammare där narrativ och tankegångar förstärks snarare än utmanas. Flera av de aktörer som på egen hand planerat eller genomfört attentat eller andra grova våldsbrott ingår i digitala gemenskaper där de interagerar med likasinnade i olika delar av världen. Den digitala utvecklingen bedöms innebära att mörkertalet av hotaktörer ökar avsevärt och Säkerhetspolisen behöver därför rätt verktyg för att hitta hoten (Säkerhetspolisens årsbok 2022, s. 28 ff.). All radikalisering och rekrytering sker dock inte online. Inom exempelvis den våldsbejakande islamistiska miljön bedrivs också radikalisering och rekrytering i riktade personliga möten, eller genom att vänner träffas och tillsammans utforskar eller låter sig inspireras av extremismen. Även uppsökande verksamhet förekommer, där exempelvis asylsökande kontaktas i syfte att introducera dem för våldsbejakande extremistiska ideologier (2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2022/23:38, s. 8). Säkerhetspolisen har framhållit att samhällets sårbarhet har ökat eftersom kunskap, resurser och lagstiftning inte har utvecklats i samma takt som hoten (Säkerhetspolisens årsbok 2021, s. 4). Säkerhetspolisens motståndare följer inga regler och kan därför dra full nytta av teknikutvecklingen. Utvecklingen går betydligt snabbare än lagstiftningen hinner ändras, vilket gör att gapet mellan det som Säkerhetspolisen får göra och det som motståndarna kan göra växer fort (Säkerhetspolisens årsbok 2021, s. 43).

Det samlade behovet har ökat på ett påtagligt sätt

Som framgått har det nyligen bedömts att fler brottsbekämpande myndigheter bör få tillgång till den tvångsmedelskatalog som finns i preventivlagen, för att kunna förhindra ytterligare allvarliga brott i den kriminella miljön (prop. 2022/23:126, s. 66 ff.). Utvecklingen räknat i antal skjutningar m.m. har som framgått ovan sedan dess förvärrats ytterligare. Samtidigt beskriver Säkerhetspolisen att hotet både från främmande makt och från våldsbejakande extremism har ökat. Utvecklingen vad gäller såväl den brottsliga verksamheten i kriminella miljöer som den inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde innebär enligt vår bedömning ett allt större hot mot såväl enskilda som mot det svenska samhället.

Det är inte endast omfattningen och allvaret i brottsligheten som har förändrats. Även de brottsliga aktörernas handlings- och kommunikationsmönster har förändrats. Till viss del kan detta tillskrivas teknikutvecklingen i samhället vilken påverkat levnads- och kommunikationsvanor för det stora flertalet människor. Det handlar också om att brottsligheten har professionaliserats. I takt med teknikutvecklingen har det växt fram kraftfulla verktyg som används för att kryptera och hemlighålla kommunikation och information. Möjligheten att kommunicera via krypterade digitala hjälpmedel underlättar också den internationalisering av brottsligheten som beskrivits. Dessa förhållanden medför att de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förhindra brott har försvårats.

Sammantaget anser vi att de beskrivna förhållandena innebär att de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel för att förhindra brott har ökat på ett påtagligt sätt. Att brottsligheten och hotbilden har ökat innebär att det finns betydligt fler tillfällen än tidigare då myndigheterna har behov av att ingripa för att förhindra allvarliga brott. Utvecklingen gör att det har blivit betydligt svårare för myndigheterna att fullgöra detta uppdrag utan att kunna använda tvångsmedel för att ta del av kommunikation eller information. Användningen av modern kommunikationsteknik i den kriminella miljön, oavsett om det gäller våldsbrott eller spioneri, gör att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av modern teknik och lagliga möjligheter att använda denna för att kunna förhindra allvarliga brott. Vår slutsats är att det finns ett större behov än tidigare av att använda fler hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning än det har funnits tidigare (jfr även prop. 2022/23:126, s. 60 och 69).

9.3 De brottsbekämpande myndigheterna har behov av effektiva och ändamålsenliga verktyg

Vår bedömning: De brottsbekämpande myndigheterna bör ha effektiva och ändamålsenliga verktyg till sitt förfogande för sitt uppdrag att förhindra brott. Under förutsättning att balansen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och enskildas rätt till personlig integritet kan bibehållas bör myndigheternas konkreta och påtagliga behov av att använda tvångsmedel för detta ändamål tillgodoses.

Skälen för vår bedömning

De brottsbekämpande myndigheterna har i uppdrag bland annat att förhindra brott. Ett brott kan förhindras i olika skeden, med olika medel och på många sätt. Det är inte alltid enkelt att belägga vilken eller vilka insatser som ger avsedd effekt. För att i en bredare mening förhindra den brottslighet som omfattas av preventivlagen kan det krävas flera olika åtgärder, både sådana som omfattas av preventivlagen och andra. Preventivlagen i sig har ett begränsat tillämpningsområde på så sätt att åtgärder enligt lagen endast kan vidtas i ett skede då ett brott av allvarligt slag förväntas vara nära förestående. Om sådan information har kommit till myndigheternas kännedom kan tvångsmedel behöva användas för att inhämta den ytterligare information som krävs för att det ska vara möjligt att ingripa mot brottets fullbordan. Sådana ingrepp kan vara begränsade till ett brottsförebyggande samtal med en enskild eller till att ett tilltänkt brottsoffer erbjuds särskilt skydd. I avsaknad av information kan avgörande insatser utebli.

Vår uppfattning är att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att effektivt kunna förhindra brott. De brottsbekämpande myndigheterna bör därför som utgångspunkt förfoga över sådana verktyg i syfte att kunna inhämta information beträffande sådan brottslig verksamhet som omfattas av preventivlagen. En förutsättning är dock att den risk för integritetsintrång som preventiva tvångsmedel för med sig kan balanseras på ett tillfredställande sätt.

9.4 Tvångsmedel är ett effektivt verktyg

Vår bedömning: De tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som omfattas av vårt uppdrag är i sig effektiva och tillför betydande nytta i brottsbekämpningen.

Skälen för vår bedömning

I en förundersökning används tvångsmedel och verkställighetsåtgärder, när inte annat särskilt anges, i syfte att inhämta information. Den inhämtade informationen ska läggas till grund för att utreda vem

som skäligen kan misstänkas för brottet, om det finns tillräckliga skäl för åtal och kan användas som bevisning i en rättegång (jfr 23 kap. 2 § RB). De tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som omfattas av vårt uppdrag anses vara effektiva verktyg för att inhämta information i dessa syften. Utformningen av de enskilda åtgärderna och deras tillämpningsområden ger uttryck för lagstiftarens tidigare avvägningar avseende behov, nytta, effektivitet samt integritets- och rätts-säkerhetsskydd.

Det saknas skäl att i detta sammanhang ifrågasätta att åtgärderna i och för sig är effektiva sätt för att inhämta information. Vi utgår därför från att de straffprocessuella tvångsmedlen och verkställighetsåtgärderna såsom de har utformats är effektiva och ändamålsenliga. Denna utgångspunkt innebär att vi till exempel inte ifrågasätter att hemlig rumsavlyssning är ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att avlyssna ett samtal när de brottsbekämpande myndigheterna har ett behov av att ta del av samtalet. Under likartade förhållanden kan åtgärden förväntas fungera lika väl oavsett om den företas i eller utanför en förundersökning. Med detta sagt måste det särskilt övervägas om det kan finnas några särskilda förhållanden i ett preventivt skede som gör att åtgärderna inte skulle vara effektiva att använda. Med effektivitet i denna mening avses i vilken utsträckning exempelvis hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte kan förväntas bidra till att förhindra brott, vilket bör jämföras med det bidrag motsvarande åtgärd kan förväntas innebära i en förundersökning. Vi återkommer till dessa frågor i samband med våra överväganden beträffande respektive tvångsmedel.

9.5 Tvångsmedelsanvändning innebär integritetsrisker

Vår bedömning: Användningen av tvångsmedel innebär risker för den personliga integriteten för de som är föremål för myndigheternas åtgärder. Samtidigt innebär frånvaron av en möjlighet att använda tvångsmedel i syfte att förhindra brott risker för andras personliga integritet.

Skälen för vår bedömning

När det gäller de integritetsfrågor som preventiv tvångsmedelsanvändning aktualiserar finns det inledningsvis skäl att erinra om att integritetsskydd inte är detsamma som rättssäkerhet och att dessa intressen i stället kan komma att stå mot varandra vid tvångsmedelsfrågor. Begreppet personlig integritet rör en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång. Det ligger i tvångsmedelsanvändningens natur att sådana åtgärder kommer i konflikt med detta intresse, i vart fall för de personer som berörs. Kraven på rättssäkerhet handlar om att den reglering som ger de brottsbekämpande myndigheterna rätt att använda tvångsmedel måste vara tillräckligt tydlig, dess tillämpning ska vara förutsebar och att det ska finnas ett skydd mot att reglerna missbrukas. Regleringen måste leva upp till högt ställda rättssäkerhetskrav oavsett hur avvägningarna faller ut beträffande integritetsintressena. Även om förhållandevis betydande integritetsintrång skulle kunna accepteras om behovet av att använda tvångsmedel är tillräckligt stort kan det aldrig godtas att regler om och tillämpning av tvångsmedlen brister i rättssäkerhet (jfr SOU 2012:44, s. 478).

All användning av tvångsmedel innebär risker för den personliga integriteten. Detta gäller både inom och utanför en förundersökning. Av detta följer att all reglering som innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får utökade möjligheter att använda tvångsmedel också innebär integritetsrisker. Preventiv tvångsmedelsanvändning som företeelse anses dessutom innebära ökade risker för enskildas personliga integritet. Hur stora integritetsriskerna faktiskt är i det enskilda fallet beror dock på flera omständigheter, bland annat vilket tvångsmedel som används och hur omfattande åtgärderna är i tid och rum (prop. 2022/23:126, s. 72).

Samtidigt anser vi att frånvaron av effektiva och ändamålsenliga verktyg i de brottsbekämpande myndigheternas arbete för att förhindra brott utgör en integritetsrisk. Fullbordandet av allvarlig brottslighet av det slag som kan föranleda användning av preventiva tvångsmedel utgör ett betydande integritetsintrång för enskilda. Detta intrång drabbar inte endast de enskilda som är brottsoffer i straffrättslig mening. Den allvarliga brottsligheten kan medföra ett såväl fysiskt som psykiskt intrång i den privata sfären även för många andra. Utgångspunkten är att även dessa integritetsintressen måste

beaktas. Frånvaron av preventiva åtgärder kan därmed resultera i betydande integritetsintrång. Integritetsfrågorna förutsätter noggranna överväganden och vi återkommer till dessa i anslutning till att respektive tvångsmedel eller verkställighetsåtgärd behandlas i de kommande kapitlen.

9.6 Endast proportionerliga åtgärder får tillåtas

Vår bedömning: Intresset av att förhindra allvarliga brott är minst lika angeläget som att utreda brott. Bedömningen av om det bör införas nya möjligheter att använda tvångsmedel för att förhindra brottslig verksamhet bör därför ta sin utgångspunkt i lagstiftarens tidigare proportionalitetsbedömningar i fråga om vilka åtgärder som ska få användas för att utreda brott. Med denna utgångspunkt bör det därefter bedömas om det finns några särskilda förhållanden som inverkar på proportionalitetsbedömningen när åtgärderna används utanför en förundersökning.

Bedömningar av behov, effektivitet och nytta samt integritetsrisker måste alltid slutligt göras vid den enskilda tillståndsprövningen. Ytterst är det en uppgift för beslutsfattaren att göra bedömningen av om användningen av ett visst tvångsmedel är proportionerlig i det enskilda fallet.

Skälen för vår bedömning

Integritetsintrång och allmänna proportionalitetsfrågor

Användningen av tvångsmedel mot enskilda innebär alltid ett intrång i den personliga integriteten. Det samlade integritetsintrång som myndigheternas åtgärder mot en enskild kan ge upphov till kan vara betydande. Även andra än den som är misstänkt för inblandning i brottslig verksamhet kan drabbas av intrång, exempelvis en anhörig som samtalar med den misstänkte när myndigheterna verkställer ett avlyssningsbeslut. Att sådana intrång sker har accepterats när det gäller användning vid förundersökning av de tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som vårt uppdrag omfattar. Vissa åtgärder, till exempel husrannsakan, får användas även utanför en förundersökning. Den befintliga regleringen är ett uttryck för de proportionali-

tetsbedömningar som tidigare har gjorts av lagstiftaren. Utifrån tvångsmedlens och verkställighetsåtgärdernas respektive tillämpningsområde kan det utläsas i vilka fall lagstiftaren har ansett att åtgärden kan bedömas vara proportionerlig, en avvägning som gjorts med utgångspunkt i intresset av att utreda brott. I en förundersökning om de brott som preventivlagen omfattar, får tvångsmedel och verkställighetsåtgärder användas för utredningsändamål. Enligt vår uppfattning är det lika angeläget att förhindra att sådana särskilt allvarliga brott fullbordas. Frågan, om det är proportionerligt med en möjlighet att använda åtgärderna för att förhindra allvarliga brott, bör därför kunna bedömas på samma sätt. I våra överväganden utgår vi därför från att de proportionalitetsbedömningar som gjorts beträffande användning av åtgärderna vid förundersökning är tillämpliga även när syftet är att förhindra samma allvarliga brott.

Med detta sagt måste givetvis, beträffande var och en av de åtgärder som övervägs, beaktas om det finns några särskilda förhållanden som inverkar på proportionalitetsbedömningen när åtgärderna ska användas utanför en förundersökning. Ett sådant förhållande är, för all tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte, att den är framåtsyftande och att det vid tidpunkten för åtgärderna inte har kunnat konstateras att ett brott har begåtts. Det innebär en viss ökad risk för att åtgärderna i efterhand ska visa sig ha riktats mot en person som inte är inblandad i brottslig verksamhet. I detta sammanhang kan det också konstateras att lagstiftaren nyligen har bedömt att den nu gällande regleringen av preventiv tvångsmedelsanvändning, som innebär att flera av de hemliga tvångsmedel som anses mest ingripande får användas för att förhindra allvarliga brott, är proportionerlig (prop. 2022/23:126, s. 82 f.). Vi återkommer till dessa frågor i anslutning till övervägandena om utformningen av kvalifikationskraven för preventiv tvångsmedelsanvändning och tillämpningsområdet för respektive åtgärd.

Proportionaliteten ska prövas i varje enskilt fall

Införandet av en möjlighet att använda ett visst tvångsmedel innebär inte att frågan i ett enskilt fall är slutligt avgjord. Regleringen av tvångsmedelsanvändning i preventivfallen innebär att det finns en *möjlighet* att ge tillstånd till tvångsmedelsanvändning utanför en förundersökning. Domstolen har sedan att pröva om den lagliga möjlig-

het som finns att använda ett visst tvångsmedel i det enskilda fallet är proportionerlig med avseende på behov, effektivitet och omfattningen av integritetsintrånget. Proportionalitetsprincipen ger därför utrymme för att avslå en ansökan även om samtliga övriga krav enligt regleringen är uppfyllda. Det är av yttersta vikt att proportionalitetsprincipen upprätthålls strikt i tillämpningen (jfr till exempel *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*, SOU 1998:46, s. 378). En mängd olika faktorer måste vägas in vid en sådan proportionalitetsbedömning, till exempel vem eller vad som ska övervakas, hur tredje man förväntas drabbas, hur länge åtgärden ska pågå, vad som står att vinna med åtgärden, brottslighetens svårhetsgrad med mera. Förutom direkta följder för den eller de som utsätts för tvångsmedlet ska även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen beaktas i proportionalitetsbedömningen. Ju större integritetsrisker som är förknippade med tvångsmedelsanvändningen desto högre krav måste ställas för att den ska tillåtas. Vid bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig ska även beaktas hur många tvångsmedel som samtidigt används mot samma person. Det har beträffande bedömningen vid åtgärder i samband med förundersökning sagts att de kumulativa effekter som kan uppstå av att flera tvångsmedel används samtidigt bör beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen (jfr SOU 1998:46, s. 377 f.). Proportionalitetsbedömningen är i allt väsentligt densamma på det preventiva området. Den avgörande skillnaden är att tvångsmedelsanvändningen inte sker i syfte att utreda ett begånget brott utan i syfte att förhindra att ett allvarligt brott fullbordas.

Risken för integritetsintrång kan variera mycket

En särskild svårighet vid utformningen av en tvångsmedelskatalog är att de integritetsrisker som är förknippade med varje tvångsmedel eller verkställighetsåtgärd kan variera påtagligt från det ena fallet till det andra. En husrannsakan kan till exempel innebära allt från att öppna ett skåp på en tågstation till en ingående undersökning på en tidningsredaktion eller en undersökning i en bostad där barn förväntas befinna sig vid verkställigheten. Det är uppenbart att dessa situationer aktualiserar helt olika integritetsrisker. Detsamma gäller även vid exempelvis hemlig rumsavlyssning, ett tvångsmedel som omfattar både en längre avlyssning av en bostad, där även personer

som inte misstänks vara inblandade i brottslig verksamhet kan befinna sig, och avlyssning av ett kort möte mellan på förhand utpekade personer utomhus på allmän plats. Att de olika tvångsmedlen omfattar så vitt skilda företeelser gör det vanskligt att på ett generellt plan jämföra dem ur ett integritetsperspektiv. Svårigheterna är desamma i förundersökningsfallen och preventivfallen. Lagstiftaren har när det gäller frågan om att tillåta ett enskilt tvångsmedel intagit ståndpunkten att den ska avgöras med beaktande av det största möjliga integritetsintrång som tvångsmedlet i fråga ger utrymme för. Det finns ingen anledning att frånga denna ståndpunkt, som ligger till grund för rättegångsbalkens reglering, när det gäller preventiv tvångsmedelsanvändning. En förutsättning för att regleringen av den preventiva tvångsmedelsanvändningen ska kunna anses proportionerlig är därför att även de mest ingripande åtgärder som regleringen medger kan bedömas stå i proportion till det ändamål som förväntas uppnås. Vi återkommer i kommande kapitel till dessa bedömningar när det gäller respektive tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som våra överväganden omfattar.

Betydelsen av särskilda villkor i tillståndsbeslut

I sammanhanget bör även något nämnas om vikten av särskilda villkor för att skydda den personliga integriteten. Dessa villkor är av särskilt stor betydelse vid användningen av tvångsmedel där integritetsriskerna kan variera påtagligt beroende på hur verkställigheten utformas. Användningen och utformningen av särskilda villkor är nära sammanbunden med utformningen av tillståndsbeslutet i övrigt. Ett snävare tillståndsbeslut, exempelvis ett beslut om hemlig rumsavlyssning som avser en tydligt avgränsad plats under ett kort tidsintervall där integritetsriskerna för tredje man kan förutsättas vara begränsade, minskar behovet av särskilda villkor. På motsvarande sätt kan ett bredare tillståndsbeslut förutsätta en mer ingående reglering av villkoren för verkställigheten. På så sätt samverkar utformningen av det som utgör själva tillståndsbeslutet och de särskilda villkoren som i vissa fall tillförs beslutet för att minska integritetsriskerna. Båda delarna utgör en viktig del av domstolens proportionalitetsbedömning, som ska omfatta även de indirekta följderna av tvångsmedelsanvändningen. Det offentliga ombudet har en viktig roll i att

bevaka att integritetsintrånget inte blir större än vad som är absolut nödvändigt och i det ligger att vid behov väcka frågan om fastställande av villkor. Ombudet kan också överklaga ett beslut endast med yrkande om att beslutet ska förenas med villkor (jfr Utredningen om vissa hemliga tvångsmedels kartläggning, SOU 2012:44 s. 315). Genom frågor och påpekanden från domstolen eller ombudet vid sammanträdet för tillståndsprövning kan åklagarens ansökan komma att justeras. I de ärenden som omfattades av den djupundersökning som Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel gjorde justerades den ursprungliga ansökan i drygt hälften av ärendena. Dessa justeringar avsåg huvudsakligen inskränkningar i avlyssningens omfattning (SOU 2021:44, s. 340 och 362).

Den minst ingripande åtgärden ska alltid användas för att tillgodose myndigheternas informationsbehov

Slutligen ska sägas att all myndighetsutövning mot enskilda ska genomföras på det sätt som medför minsta möjliga intrång. Detta gäller även vid myndigheternas informationsinhämtning i syfte att förhindra brott. När tvångsmedelsanvändning aktualiseras bör därför den åtgärd väljas som tillgodoser myndigheternas behov av information samtidigt som den medför minsta möjliga intrång för den enskilde som åtgärden riktas mot eller något annat motstående intresse. Detta slags avvägningar kan i det enskilda fallet föranleda att tillstånd till användningen ett visst tvångsmedel inte ska ges, när motsvarande information kan inhämtas på annat sätt. Det är till exempel svårt att tänka sig att en domstol i en förundersökning skulle ge tillstånd till hemlig kameraövervakning i syfte att ta reda på om ett visst föremål finns i ett utpekad utrymme, om motsvarande information kan inhämtas genom en husrannsakan. Gällande reglering av preventiv tvångsmedelsanvändning, som endast möjliggör att tillstånd ges till användning av vissa av de hemliga tvångsmedlen, innebär ett mer begränsat utrymme för detta slags avvägningar. En mer omfattande tvångsmedelskatalog kan bidra till att det faktiska integritetsintrånget i ett enskilt fall minskar.

9.7 Ändamålsenliga kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier är en förutsättning

Vår bedömning: Ett väl avgränsat tillämpningsområde och omfattande rättssäkerhetsgarantier är en förutsättning för att det i preventivlagen ska införas en möjlighet att ge tillstånd till ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder.

Skälen för vår bedömning

Vi bedömer att de brottsbekämpande myndigheterna, för att de effektiva ska kunna förhindra allvarliga brott, har behov av en möjlighet att använda ytterligare preventiva tvångsmedel. En förutsättning för att en sådan möjlighet ska kunna införas är att kvalifikationskraven och tillämpningsområdet för varje tvångsmedel respektive verkställighetsåtgärd avgränsas på ett lämpligt sätt. I samband med att preventivlagens tillämpningsområde utvidgades, i enlighet med vad vi föreslagit i delbetänkandet, bedömdes lagens grundläggande kvalifikationskrav, påtaglig risk för viss allvarlig brottslighet och åtgärdens synnerliga vikt för att förhindra brott, vara tillräckliga för att tillstånd ska kunna ges till användningen av de ingripande tvångsmedel som i dag omfattas av preventivlagen (prop. 2022/23:126, s. 80).

Den avgörande skillnaden mellan preventiv tvångsmedelsanvändning och tvångsmedelsanvändning under förundersökning är att det vid preventiv tvångsmedelsanvändning saknas tillräckligt underlag för en konkret och avgränsad brottsmisstanke. När en förundersökning inleds kan det i vissa fall vara i allt väsentligt klarlagt att det har skett exempelvis ett mord eller dråp om det påträffas en person som synes ha utsatts för ett dödligt yttre våld. I andra fall, särskilt när det gäller ett förberedelse- eller stämplingsbrott, kan misstanken om att ett brott har begåtts vara svagare. Även styrkan i de misstankar som riktas mot en viss person i en förundersökning varierar från fall till fall.

Att det inte finns tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning i de fall preventiv tvångsmedelsanvändning aktualiseras innebär inte att misstankar saknas. Misstankarna kan exempelvis avse en persons inblandning i ett händelseförlopp utifrån vilket ett visst allvarligt brott utgör en förutsebar utveckling. Bedömningen ska grundas på de faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstill-

fället. Underrättelsemisstankarna ska vara konkreta och avse en viss närmare beskriven brottslig verksamhet. På samma sätt som i en förundersökning kan styrkan i dessa misstankar variera, både vad gäller den planerade brottsliga verksamheten och i förhållande till den eller de personer som omfattas av misstankarna. I vissa fall kan de brottsbekämpande myndigheterna ha ett konkret underlag som med viss styrka talar för att en person är inblandad i planeringen av ett terroristbrott eller annan allvarlig våldshandling som ännu inte har konkretiserats på ett sådant sätt att förundersökning kan inledas. I andra fall kan det vara så att en konkretiserad gärning kan utläsas av underlaget men att uppgifterna, som ligger till grund för misstanken, kommer från en utländsk underrättelsemyndighet och är försedda med sådana användningsbegränsningar att de inte kan användas i en förundersökning.

Som det konstateras i förarbetena till den nu gällande regleringen i preventivlagen innebär kvalifikationskraven för den preventiva tvångsmedelsanvändningen en viss ökad risk för att tvångsmedel används mot en person som senare visar sig inte vara inblandad i brottslig verksamhet. Som framhållits är dock integritetsriskerna i det enskilda fallet beroende av flera omständigheter, bland annat vilket tvångsmedel som används och hur omfattande myndigheternas åtgärder är i tid och rum (prop. 2022/23:126, s. 72). Vi har bedömt att den preventiva tvångsmedelsanvändningen är avgränsad på ett sätt som innebär att denna risk är begränsad. Tillämpningsområdet har genom det riskrequisit och den brottskatalog som används såväl i preventivlagen som i lagen om hemlig dataavläsning, avgränsats på ett förutsebart, tydligt och precist sätt. Utformningen av tillämpningsområdet för respektive tvångsmedel och verkställighetsåtgärd som vårt uppdrag omfattar i nu aktuell del ska övervägas särskilt. Utgångspunkten är därmed även fortsättningsvis att kvalifikationskraven och tillämpningsområdet för de preventiva tvångsmedlen är väl avgränsat. All brottslighet som omfattas av preventivlagen är särskilt allvarligt slag och kan föranleda användning av hemliga tvångsmedel även i en förundersökning.

Vår utgångspunkt är att tillkommande tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska inordnas i preventivlagen och att de kvalifikationskrav som finns där ska tillämpas även på dessa. Det innebär att ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning förutsätter att det finns en påtaglig risk för viss allvarlig brottslighet och att den begärda åtgär-

den är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet. Vid tillståndsprövningen ska det därmed först bedömas vilka omständigheter som finns till stöd för påståendet om allvarlig brottslig verksamhet. Därefter ska en prövning ske om det finns ett konkret behov av den sökta åtgärden och om den i det enskilda fallet kan förväntas vara effektiv. Ett tillstånd till exempelvis hemlig rumsavlyssning skulle därmed förutsätta att det finns en befogad förväntan om att avlyssningen av en viss person, på en viss plats och under en viss tid kommer att ge information av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet. För att tillstånd ska ges förutsätts därutöver att det i princip inte går att inhämta informationen på annat sätt och att det som står att vinna genom åtgärden står i proportion till det befarade integritetsintrånget.

Preventivlagen innehåller även rättssäkerhetsgarantier. Regleringen innebär i huvudsak att en åtgärd endast får vidtas efter beslut av domstol. Med undantag för postkontroll och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation fordras därtill att besluten tas vid sammanträde vid vilket ett offentligt ombud ska delta. Ombudets uppgift är bland annat att bevaka integritetsfrågan. Det finns i lagen en tydlig och precis reglering av vad besluten om tvångsmedelsanvändning ska innehålla och hur det insamlade materialet ska hanteras. Därutöver finns ett inarbetat system för underrättelser till enskilda och efterhandskontroll. En utförlig redogörelse för dessa bestämmelser finns i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, kapitel 10). Där framgår även att regleringen bedömts uppfylla såväl högt ställda krav på rättssäkerhet som Sveriges internationella åtaganden samt kraven på förutsebarhet och tydlighet. Rättssäkerhetsgarantierna har nyligen, i samband med att preventivlagens tillämpningsområde utvidgades, bedömts vara tillräckliga (prop. 2022/23:126, s. 80). Vår utgångspunkt är därför att regleringen i fråga även bör kunna tillämpas såvitt avser ytterligare tvångsmedel. Vi återkommer till detta i anslutning till att vi behandlar respektive åtgärd.

10 Hemlig rumsavlyssning

10.1 Inledning

Hemlig rumsavlyssning är det tvångsmedel som har det mest begränsade tillämpningsområdet av de straffprocessuella tvångsmedlen. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast ges i förundersökningar som rör de allra allvarligaste brotten. Detta är ett uttryck för uppfattningen att hemlig rumsavlyssning är den åtgärd som kan medföra störst utrymme för integritetsintrång. Vilket konkret integritetsintrång det kan bli fråga om vid användning av ett tvångsmedel varierar påtagligt och hemlig rumsavlyssning är inget undantag i detta avseende. Åtgärden kan omfatta allt från en kortvarig avlyssning av ett förutbestämt möte med i förväg kända personer utomhus, utan någon egentlig risk för att tredje man ska drabbas av integritetsintrång, till mer långvarig avlyssning av en bostad. I det senare fallet är risken för mer omfattande integritetsintrång stor både för den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och för tredje man. Samtidigt har hemlig rumsavlyssning beskrivits som ett tvångsmedel som kan vara ett avgörande verktyg för att inhämta information i miljöer med högt säkerhetsmedvetande. De begränsade möjligheterna att använda hemlig rumsavlyssning har lett till att individer i den kriminella miljön har anpassat sitt beteende. Samtal och planering över telefon eller motsvarande undviks till förmån för fysiska möten eftersom det då ofta saknas möjlighet för myndigheterna att ta del av informationen. Frågan om att tillåta hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte innehåller således en tydlig målkonflikt. Å ena sidan kan användningen av hemlig rumsavlyssning innebära ett omfattande integritetsintrång både för den som åtgärden riktas mot och för utomstående. Å andra sidan är åtgärden ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen och en effektiv brottsbekämpning är i sin tur en förutsättning för att staten ska kunna fullgöra sin skyldighet att skydda

andra från att utsättas från brott eller andra ingrepp i den personliga integriteten.

Samma uppgifter som kan inhämtas genom hemlig rumsavlyssning, dvs. uppgifter som avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till, kan inhämtas även genom hemlig dataavläsning (27 kap. 20 d § RB respektive 1 § lagen om hemlig dataavläsning). Om inte annat särskilt framhålls avser vi med begreppet hemlig rumsavlyssning i detta avsnitt sådana åtgärder som verkställs med stöd av båda dessa regelverk.

10.2 Tidigare överväganden

10.2.1 Buggningsutredningen

Det har inte alltid funnits en reglering som förbjuder avlyssning av samtal, varken i bostäder eller på andra platser. Redan i samband med att kriminaliseringen av sådana åtgärder utreddes i början av 1970-talet diskuterades behovet av ett undantag som skulle bibehålla sådana möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna. Frågan om att tillåta åtgärder motsvarande hemlig rumsavlyssning diskuterades därefter under många år och var föremål för ett flertal utredningar innan Buggningsutredningen, vars förslag senare lades till grund för dagens reglering i rättegångsbalken, tillsattes. En längre redogörelse för bakgrunden till de regler vi har i dag finns i betänkandet *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*, som även innehåller fullständiga hänvisningar till tidigare utredningar och lagstiftningsprojekt (SOU 1998:46, s. 137 ff.). En återkommande tanke i dessa tidigare överväganden är att intresset både av att förhindra och beivra allvarliga brott är så starkt att hänsynen till den personliga integriteten får vika (se till exempel betänkandet *Skydd mot avlyssning*, SOU 1970:47).

I Buggningsutredningens betänkande diskuterades särskilt frågan om att använda hemlig rumsavlyssning för att förhindra brott. De brottsbekämpande myndigheterna hade bland annat påtalat för utredningen att det ofta var svårt att fastställa misstankar om ett konkret brott i dessa situationer. Vidare framhölls att de inblandade i brottslig verksamhet regelmässigt hade ett behov av att i förväg diskutera brottsplaner och att dessa då kunde fångas upp med hemlig rums-

avlyssning (SOU 1998:46, s. 278 ff.). Enligt Buggningsutredningen fanns det inget som talade för att hemlig rumsavlyssning som ett isolerat tvångsmedel skulle vara en värdefull arbetsmetod för att förhindra brott och att man därför skulle föra in det som det enda tvångsmedel som kunde användas även utanför förundersökningssituationer. I stället förordades att det, om tvångsmedel över huvud taget skulle få användas utanför en förundersökning för att förhindra brott, skulle övervägas en lösning som innebar att samtliga tvångsmedel kunde användas på ett tidigare stadium än som var möjligt vid tidpunkten. Att föreslå en sådan lösning låg dock utanför utredningens uppdrag (SOU 1998:46, s. 330 ff.).

I sammanhanget bör nämnas att Straffansvarsutredningens betänkande *Straffansvarets gränser* (SOU 1996:185) vid denna tidpunkt nyligen hade remissbehandlats och att de av Straffansvarsutredningen lämnade förslagen om att övergå till ett bredare och mer omfattande förberedelseansvar hade tillstyrkts av praktiskt taget samtliga remissinstanser. Straffansvarsutredningen hade bedömt att den dåvarande regleringen i 23 kap. 2 § brottsbalken hade brister när det gällde att på ett tidigt stadium kunna inleda en förundersökning och använda tvångsmedel för att därigenom – ”som en positiv bieffekt” – förhindra att brottet fullbordas. Buggningsutredningen delade denna slutsats. Buggningsutredningen, som hade i uppdrag att överväga om de dåvarande möjligheterna att använda tvångsmedel i en förundersökning för att förhindra brott var tillräckliga, framhöll att ett genomförande av förslagen skulle innebära att förundersökning skulle kunna inledas på ett tidigare stadium. Därmed skulle det bli möjligt att använda tvångsmedel mot välplanerad och organiserad brottslighet på ett relativt tidigt stadium, redan innan planerna har satts i verket. Som exempel på sådan brottslighet nämnde Straffansvarsutredningen den s.k. mc-relaterade brottsligheten (SOU 1998:46, s. 344 ff.). Förslagen från Straffansvarsutredningen ledde dock inte till lagstiftning.

Buggningsutredningen bedömde att det största behovet av hemlig rumsavlyssning fanns vid brottslighet som karakteriserades av organisation och planering. Den utan tvekan mest vanliga brottsligheten där behovet fanns antogs vara narkotikabrott men ett behov ansågs kunna finnas även vid exempelvis spioneri eller allvarliga planerade våldsbrott. Sammanfattningsvis ansågs hemlig rumsavlyssning behövas i situationer där det över huvud taget inte fanns någon möjlighet att på annat sätt få reda på vad som avhandlades mellan

misstänkta personer. Hemlig rumsavlyssning ansågs utgöra ett mycket värdefullt komplement till hemlig avlyssning, där polisen inte sällan får kännedom om möten där brottsplaner förväntas avhandlas (SOU 1998:46, s. 336 f.). Utredningen framhöll särskilt att det framstod som angeläget ur kriminalpolitisk synpunkt att polisen får rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa den grova narkotikabrottsligheten och annan allvarlig brottslighet. Även med beaktande av att hemlig rumsavlyssning till sin natur är en starkt integritetskränkande åtgärd ansåg Buggningsutredningen att skälen för att tillåta arbetsmetoden var så starka och vinsterna för det allmänna så stora att integritetsintresset inte borde hindra att en möjlighet till hemlig rumsavlyssning infördes (SOU 1998:46, s. 341 ff.). På ovan anförda grunder infördes en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning, som begränsades till användning endast i en förundersökning.

10.2.2 Preventivlagens förarbeten

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning, som utgår från Buggningsutredningens ovan redovisade överväganden, infördes i ett lagstiftningsprojekt som tidsmässigt sammanföll med införandet av preventivlagen. De båda propositionerna *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* (prop. 2005/06:177) respektive *Hemlig rumsavlyssning* (prop. 2005/06:178) behandlades samtidigt. När promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21), vars överväganden ligger till grund för preventivlagen, skrevs fanns det därmed ingen möjlighet till hemlig rumsavlyssning enligt rätttegångsbalken. Promemorian var inriktad på de vid tidpunkten befintliga straffprocessuella tvångsmedlen och frågan om hemlig rumsavlyssning behandlades därför varken där eller i den senare propositionen (Ds 2005:21, s. 201 ff. respektive prop. 2005/06:177). I propositionen som behandlade hemlig rumsavlyssning uttryckte regeringen att frågan om att tillåta hemlig rumsavlyssning även på det preventiva stadiet krävde mer ingående överväganden än vad som kunnat göras i lagstiftningsärendet. Regeringen uttalade att den inte var beredd att i det sammanhanget föreslå att hemlig rumsavlyssning skulle få användas även i brottspreventivt syfte, men konstaterade att det kunde

finnas anledning att längre fram återkomma i saken (prop. 2005/06:178, s. 51).

10.2.3 Utvärderingen av preventivlagen och lagen om hemlig rumsavlyssning

Både lagen om hemlig rumsavlyssning och preventivlagen utvärderades av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel. I utredningens betänkande *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44) anfördes att frågan om hemlig rumsavlyssning borde tillåtas även i preventivfallen inte tidigare hade blivit föremål för någon mer ingående analys. I samband med utvärderingen hade behovet av att använda även hemlig rumsavlyssning i preventivfallen särskilt påtalats av Åklagarkammaren för säkerhetsmål som anförde att de hemliga tvångsmedlen i stor utsträckning kompletterar varandra och att samtliga hemliga tvångsmedel därför borde få användas även preventivt. Utredningen bedömde att hemlig rumsavlyssning i och för sig kunde vara ett mycket betydelsefullt verktyg för att förhindra att allvarliga brott fullbordas, vilket utredningen även ansåg bekräftades av den kartläggning och analys som gjordes av hur hemlig rumsavlyssning använts inom förundersökningar. Utredningen anförde dock att hemlig rumsavlyssning är ett tvångsmedel vars karaktär ger utrymme för större integritetsinskränkningar än de övriga tvångsmedlen. Till detta lade utredningen en slutsats från den kartläggning som genomförts, att behovet av hemlig rumsavlyssning syntes vara mindre på det tidiga stadium när preventiva tvångsmedel används. Som skäl för detta framhölls att det på detta stadium mer sällan syntes finnas konkreta uppgifter om att exempelvis viktiga möten ska ske på en viss plats för att avhandla viktiga frågor. Det behov som fanns på det preventiva stadiet tycktes enligt utredningen i högre utsträckning avse sådan information som typiskt sett erhöles från de andra tvångsmedlen. Sammantaget ansåg utredningen att behovet och den förväntade nyttan av preventiv hemlig rumsavlyssning inte vägde upp det förväntade integritetsintrånget (s. 584 ff.). Regeringen delade utredningens bedömning (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 101).

10.2.4 Förarbetena till lagen om hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter är inte tillåten utanför en förundersökning eftersom hemlig rumsavlyssning inte är tillåten enligt preventivlagen. Detta är en följd av lagstiftarens allmänna utgångspunkt i frågor om hemlig dataavläsning, att kraven för hemlig dataavläsning ska motsvara kraven för tillstånd till det ”bakomliggande” tvångsmedlet. (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 127). Vid införandet av lagen om hemlig dataavläsning gjordes därför inte några särskilda överväganden om behovet av att använda hemlig rumsavlyssning utanför en förundersökning.

10.3 Myndigheternas behovsbeskrivningar

Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket har ombetts att beskriva behovet av att använda hemlig rumsavlyssning för att förhindra brott. Behovsbeskrivningarna är samstämmiga och bekräftar den utgångspunkt som angetts i tidigare, att behoven i preventivfallen i allt väsentligt överensstämmer med behoven vid förundersökning. På samma sätt som i en förundersökning är det fråga om att tillgodose myndigheternas behov av informationsinhämtning i en viss situation. I förundersökningar kan det vara fråga om att inhämta information om en brottslighet som planeras, exempelvis när avlyssningen används i en förundersökning om stämpling eller förberedelsebrott. I dessa fall och i preventivfallen är tillgången till de inblandade personernas kommunikation av central betydelse. Detta gör sig särskilt gällande när brottslighetens genomförande förutsätter någon form av samråd eller planering, vilket ofta gäller beträffande den brottslighet som omfattas av preventivlagen. Brottplaner kan kommuniceras på många olika sätt men behovet av att ta del av kommunikationen är detsamma oavsett på vilket sätt de inblandade kommunicerar. Av betydelse i sammanhanget är den säkerhetsmedvetenhet som finns i den kriminella miljön, både inom kriminella nätverk och hos de individer som förekommer inom Säkerhetspolisens område. Det innebär att aktörerna har goda kunskaper om vilka verktyg myndigheterna kan använda sig av för att få tillgång till kommunikation.

Säkerhetspolisen har lämnat ett antal exempel på situationer som omfattas av preventivlagens tillämpningsområde då det funnits ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning, men regelverket inte medgett detta.

1. Säkerhetspolisen fick in uppgifter, från olika uppgiftslämnare, om att en person som tidigare bedömts kunna ansluta sig till en terroristorganisation hade blivit radikaliserad ledare för ett nätverk om 8–10 personer som sympatiserade med IS och hyste agg mot Sverige. Det fanns information om att personerna i nätverket hade efterfrågat vapen och sprängmedel och Säkerhetspolisen fick information om att nätverket skulle träffas i en lokal och diskutera detta och titta på IS-relaterat filmmaterial. I den uppkomna situationen fanns ett behov av att avlyssna samtalen i lokalen, som inte kunde tillgodoses enligt gällande regelverk.

2. Säkerhetspolisen fick in information om att en grupp på sju personer hade rest in i Sverige och befann sig i landet för att i närtid genomföra ett terroristattentat. Det kom in uppgifter om att ytterligare en person, sedan tidigare känd av Säkerhetspolisen för sina kopplingar till en terroristorganisation, skulle ansluta till gruppen. Den tillkommande personen var utbildad i att göra hemmagjorda bomber och hade uttryckt att ”det kommer snart att hända saker i [staden X]”. Säkerhetspolisen fick information om att personen hyrt en stuga i staden X och bjudit dit personerna i den inresta gruppen. I den uppkomna situationen fanns ett behov av att avlyssna stugan, som inte kunde tillgodoses enligt gällande regelverk.

3. Två utländska diplomater reste in i Sverige. Enligt deras visumansökan skulle de utföra administrativa uppgifter vid sitt hemlands ambassad i Stockholm. Trots detta besökte de aldrig ambassaden. Den enda kontakt de hade i Sverige var med en identifierad underrättelseofficer. Denna person ombesörjde all logistik kring diplomaternas resa och bokade exempelvis hotellrum och skjutsade diplomaterna i bil. I den uppkomna situationen fanns ett behov av avlyssning i hotellrummen och bilarna som inte kunde tillgodoses enligt gällande regelverk.

4. Säkerhetspolisen fick in underrättelseinformation från en utländsk tjänst om att en svensk medborgare varit på utlandssemester tillsammans med en misstänkt rysk s.k. illegalist¹. Personerna flög i separata flygplan tillbaka till Sverige. Den svenska medborgaren hade en anställning inom försvarsindustrin. Säkerhetspolisen fick information om att den svenska medborgaren och illegalisten hyrt en semesterbostad i en mindre småstad samtidigt som en utländsk underrättelseofficer bokat

¹ En illegalist, eller sovande agent, är en person som har ett medborgarskap i ett annat land än sitt eget och lever ett till synes vanligt liv men som har i uppdrag att, efter signal från sin uppdragsgivare, sabotera på sitt arbete eller på sin hemort eller spionera.

rum på ett hotell i samma stad och att de hade bestämt att de skulle träffas. I den uppkomna situationen fanns ett behov av att avlyssna semesterbostaden, hotellrummet och andra eventuella bestämda mötesplatser som inte kunde tillgodoses enligt gällande regelverk.

Tullverket har först den 1 oktober 2023 fått möjlighet att använda åtgärder enligt preventivlagen och Polismyndighetens motsvarande möjligheter har före detta datum varit begränsade till vissa mindre vanligt förekommande situationer. Av detta skäl har myndigheterna inte, på det sätt som Säkerhetspolisen har gjort, kunnat beskriva situationer som inträffat i underrättelseverksamheten där det funnits behov av en möjlighet att få tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen. Däremot har både Polismyndigheten och Tullverket redogjort för ett behov av att få möjlighet att använda preventiva tvångsmedel för att effektivare kunna förhindra allvarliga brott och anfört att hemlig rumsavlyssning är ett verktyg som det i vissa fall finns ett stort behov av. Med ett behov av att få tillgång till information genom ett tvångsmedel, exempelvis telefonavlyssning, följer inte sällan behov av att avlyssna samtal som sker i andra former. Det kan exempelvis vara så att myndigheterna, genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning i preventivt syfte, får kännedom om att ett möte mellan personer som är inblandade i en brottslig verksamhet förväntas att äga rum. I en sådan situation kan användandet av hemlig rumsavlyssning vid mötet vara det enda sättet för myndigheterna att få tillgång till den information som krävs för att förhindra den brottsliga verksamheten. Tullverket och Polismyndigheten har beskrivit några situationer som kan medföra att behov av att använda hemlig rumsavlyssning uppstår. Dessa exempel återges nedan.

1. Det pågår en konflikt mellan två kriminella nätverk och ett mord har begåtts i närtid inom konflikten. Polismyndighetens underrättelseverksamhet har fått information om en överhängande risk för vedergällning och har inlett ett underrättelseärende i vilket preventiva tvångsmedel används mot två inblandade aktörer i syfte att förhindra brott. De inblandade aktörerna är försiktiga och bestämmer oftast mötesplatser via telefon för att sedan fortsätta diskutera sina brottsplaner från antingen en bil eller en parkbänk, där de kan ha god överblick över omgivningen och på så sätt försäkra sig om att tala ostört. I situationer som dessa är den befintliga tvångsmedelskatalogen i preventivlagen otillräcklig eftersom den inte ger någon möjlighet att avlyssna möten mellan de inblandade aktörerna. Eftersom myndigheterna genom både användningen av andra preventiva tvångsmedel och på annat sätt kan få information om tider

och platser för möten som de ovan beskrivna kan det finnas möjlighet att före ett sådant möte placera ut avlyssningsutrustning på platsen. Även i de fall detta inte är möjligt kan det finnas möjlighet att med personal närma sig mötet på ett sådant sätt att annan utrustning kan användas för att avlyssna ett samtal mellan de inblandade personerna.

2. Polismyndigheten har fått underrättelseinformation om att två aktörer har lagt en beställning på ett antal automatvapen som ska användas vid ett människorov. Måltavlan är enligt informationen en tongivande aktör i ett konkurrerande nätverk. Inledande spaning har visat att aktörerna har tillgång till en källarlokal som de nu träffas regelbundet i. I en sådan situation finns det ett behov av att avlyssna källarlokalen för att få närmare information om aktörernas brottsplaner och därmed kunna förhindra brott.

3. Tullverkets underrättelseverksamhet bedriver ett underrättelseärende mot en aktör som enligt uppgift organiserar synnerligen grov narkotikasmuggling genom transportörer. Organisatören, som är knuten till ett kriminellt nätverk, har kartlagts tidigare i operation Trojan Shield och har då bedömts vara en stor smugglingsaktör. Spaning och kartläggning har visat att organisatören agerar på ett sätt som motiverat både hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt preventivlagen. Kartläggningen har varit framgångsrik och medfört att ett flertal möten kunnat bekräftas och andra aktörer har identifierats. Brottslig verksamhet pågår emellertid alltjämt. Organisatören är säkerhetsmedveten och talar inte om kriminalitet i telefon. I stället bestäms möten med personer, oftast i organisatörens personbil men i vissa fall även på offentliga platser. Många av individerna som organisatören möter identifieras fortlöpande som inblandade i narkotikabrottslighet och sammanhang som inbegriper grovt våld. I en sådan situation har Tullverket behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning för att avlyssna möten mellan organisatören och andra som bedöms vara inblandade i den brottsliga verksamheten, till exempel genom att placera avlyssningsutrustning i organisatörens personbil.

4. Tullverket har fått in tillförlitlig underrättelseinformation som gör gällande att ett åkeri är ett nav för narkotikainförsel till Sverige. Informationen har verifierats genom s.k. inre spaning. Tullverket bedömer att de smugglade mängderna är väsentliga, hundratals kilo eller tonvis med narkotika. Det finns en chaufför i åkeriet som misstänks agera kurir åt narkotikasmugglingsnätverket. Chauffören transporterar emellertid även lagligt gods och narkotikasmuggling förekommer inte i samband med varje inresa i landet. Tullverket bedömer därför att kontroller av lastbilen riskerar att endast leda till ett förändrat tillvägagångssätt i smugglingsverksamheten. I en sådan situation har Tullverket ett behov av att kunna avlyssna chaufförens lastbil för att få ytterligare information om narkotikasmugglingsverksamheten och förhindra ytterligare brott.

Som framgår av myndigheternas behovsbeskrivningar och de exempel som har lämnats uppstår behovet av rumsavlyssning i preventivt syfte i situationer som är likartade de som förekommer i förundersökningar. Detta stämmer väl överens med de utgångspunkter som angetts tidigare och att de olika tvångsmedlen är utformade för att tillsammans täcka myndigheternas behov av informationsinhämtning. Som beskrivits finns det inget som talar för att förhållandet mellan de olika tvångsmedlen skulle vara annorlunda när dessa åtgärder används i preventivt syfte. Mot denna bakgrund bedömer vi att Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket har behov av att, på samma sätt som i en förundersökning, kunna använda hemlig rumsavlyssning vid sidan av eller i stället för andra tvångsmedel.

Avslutningsvis ska sägas att de brottsbekämpande myndigheterna anser sig ha behov av att använda preventiva tvångsmedel i ett förhållandevis begränsat antal ärenden årligen. I vilken omfattning de olika tvångsmedlen behövs i dessa ärenden är svårt att förutse med säkerhet. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 17.2.2, men myndigheterna har uppgett att användningsområdet för hemlig rumsavlyssning, av samma skäl som under en förundersökning, förväntas vara begränsat. Såvitt framgått av myndigheternas behovsbeskrivningar är det således fråga om en åtgärd som kan komma i fråga i ett mindre antal av de tvångsmedelsärenden som aktualiseras i preventivfallen.

10.4 Erfarenheter från förundersökningsverksamheten

10.4.1 Ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning har konstaterats tidigare

Möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning i förundersökningar har funnits i många år och användningen av tvångsmedlet har utvärderats både av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (SOU 2012:44) och i samband med den årliga granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel.

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel gjorde i samband med att lagstiftningen utvärderades en förhållandevis omfattande kartläggning av hur hemlig rumsavlyssning används. Undersökningen innefattade både en genomgång av material i tvångsmedelsärenden och intervjuer med poliser, beslutande domare och offentliga ombud. Det

konstaterades då att det på Säkerhetspolisens område när hemlig rumsavlyssning användes normalt sett var fråga om försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott (jfr SOU 2012:44, s. 383). Enligt utredningen var det tydligt att tvångsmedelsanvändningens viktigaste syfte i flertalet av de undersökta ärendena var att förhindra att brott fullbordades (SOU 2012:44, s. 386). I flera av de förundersökningar vid Säkerhetspolisen som omfattades av djupundersökningen betonades att de misstänkta hade ett högt säkerhetsmedvetande och var observanta på omgivningen och att möten ofta hölls för att kommunicera, i stället för att kommunikation skedde på annat sätt (SOU 2012:44, s. 370 ff.). Utredningen konstaterade vidare att även Polismyndigheten vanligen använder hemlig rumsavlyssning mot organiserad brottslighet eftersom gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar (SOU 2012:44, s. 355). När det gällde hemlighållande av information inom den organiserade brottsligheten framhålls i utvärderingen att många personer var inbegripna i de kriminella operationernas olika logistiska led och att kommunikationsbehovet för att hantera alla frågor som uppkommer i den löpande kriminella verksamheten var stort samtidigt som de inblandade personerna var mycket försiktiga. Att personerna var observanta på omgivningen och undvek att prata om känsliga frågor i telefon, även om de hade många telefoner och abonnemang, beskrevs som ett grundläggande sådant säkerhetstänkande. I samma sammanhang beskrevs att känsliga frågor företrädesvis diskuterades öga mot öga och att det var vanligt att möten ägde rum i bostäder, bilar eller offentliga lokaler. Vidare beskrevs att de aktörer som var särskilt försiktiga hade möten utomhus, till exempel i ett skogsparti eller på en parkeringsplats. De försiktigaste aktörerna hade helt övergett modern teknik inklusive telefoner och övergått till att sköta sina mellanhavanden vid fysiska möten på platser som var svåra eller omöjliga att avlyssna. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel redovisade ett antal illustrativa exempel beträffande förmågan att hemlighålla information från de individuella ärenden som genomgått under deras kartläggning (SOU 2012:44, s. 341 ff.).

Högnivådistributör som använder kodord och gör narkotikaaffärer från en viss publik plats. Där äger också möten rum. Andra möten sker i bostaden eller ute i det fria. Han är observant på omgivningen. Han har många telefoner och abonnemang och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har två datorer med internetuppkoppling, pratar med hjälp av en krypterad telefonitjänst och använder mail.

Disciplinerad person som använder telefonkiosker eller föredrar personliga möten på offentliga platser, serveringar och hotellrum eller ute i det fria. Han använder kodord, är observant på omgivningen och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har ett tiotal mobiler och ett tjugotal SIM-kort samt oregistrerade kontantkort och använder en telefon för sociala samtal och en annan för kriminell kommunikation. Mobiler lämnas hemma eller tas ut ur rummet. Använder mail i stället för telefon och gemensamt mailkonto med andra personer; tecken finns på för myndigheterna okända telefoner. Han har tillgång till utrustning för att ”svepa” bilar och diskuterar kommunikationssäkerhet. Han trodde att en viss lokal var avlyssnad. Han begär ut polisens förundersökning.

De använder kodord, oregistrerade kontantkort och lämnar mobiler hemma. De räknar med att vara avlyssnade, även rumsavlyssning, och skriver på servetter eller i mobilen. De talar också bara när det är störande musik. Undviker att tala i telefon, har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder ett gemensamt mailkonto. Möten sker på offentliga platser, ute i det fria eller på parkeringar. De diskuterar telefondisciplin och kommunikationssäkerhet. De har för polisen okända telefoner.

Mycket försiktiga personer som säger att ”vi ses på kaféet” och då är det förutbestämt vilket det är. Ibland träffas de och promenerar. Sedan kan de gå in på ett kafé som de väljer för dagen. Tidvis kan det samma dag förekomma flera möten med olika personer på flera olika kaféer. Möten sker således på offentliga platser och ibland i skogspartier. De pratar aldrig om känsliga saker i bostaden. De är observanta på omgivningen, använder kodord, har många telefoner och abonnemang med oregistrerade kontantkort. Ibland lämnar de mobiler hemma och använder telefonkiosk. De har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder mail i stället för telefon. Det märks att de aldrig är riktigt säkra att tala i telefon. Använder gemensamt mailkonto. De använder hyrbilar och diskuterar säkerhetsfrågor.

Sammantaget bedömde utredningen att utvärderingen visade att hemlig rumsavlyssning hade använts när Polismyndigheten redan prövat andra tvångsmedel och bedömt att det inte gick att få fram information på något annat sätt. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel bedömde vidare att hemlig rumsavlyssning i dessa fall satts in efter taktiska beslut i situationer när myndigheterna bedömt att de misstänka haft mycket att avhandla. Underlaget för besluten utgjordes enligt utredningen av bland annat iakttagelser genom fysisk spaning och uppgifter från hemlig avlyssning (SOU 2012:44, s. 332 ff.). Hemlig rumsavlyssning sattes inte in rutinmässigt, utan det fanns alltid en särskild anledning till ett sådant beslut (SOU 2012:44, s. 346). Slutligen konstaterades att hemlig rumsavlyssning i nu nämnda fall nästan ute-

slutande användes som ett komplement till annan tvångsmedelsanvändning, exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (SOU 2012:44, s. 336 f.).

10.4.2 Nyttan av att använda hemlig rumsavlyssning

Som beskrivits i delbetänkandet är det svårt att mäta och bedöma nyttan av att använda ett enskilt tvångsmedel, särskilt när dessa används i preventivt syfte (SOU 2022:52, s. 161 ff.). Detta beror bland annat på att myndigheterna ofta vidtar ett flertal olika åtgärder i ett enskilt ärende i syfte att inhämta information för att förhindra eller utreda brott. Som beskrivits tidigare är det den samlade underrättelsebild som åtgärderna resulterar i som läggs till grund för myndigheternas åtgärder, snarare än information från någon enskild åtgärd. Det görs, som framgått, en årlig redovisning och utvärdering av användningen hemlig rumsavlyssning i förundersökningar. Sammantaget anses användningen av hemliga tvångsmedel, inklusive hemlig rumsavlyssning, fylla en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet och innebära en reell nytta (se till exempel *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30, s. 49).

När Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel utvärderade användningen av hemlig rumsavlyssning framgick att såväl den praktiska användningen av hemlig rumsavlyssning som hanteringen av den mängd information som kan erhållas är mycket resurskrävande. Därutöver konstaterades att det ibland, trots nedlagda resurser, inte hade gått att verkställa tvångsmedelsbeslutet eller att det funnits tekniska problem som påverkat resultatet. Hemlig rumsavlyssning hade därför ofta prioriterats bort när tvångsmedlet vägts mot annan resursanvändning (SOU 2012:44, s. 308). Den kartläggning som Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel gjorde visade att närmare 30 procent av de meddelade tillstånden till hemlig rumsavlyssning inte hade medfört någon avlyssning alls (SOU 2012:44, s. 313). Polismyndigheten har uppgett att andelen beslut om hemlig rumsavlyssning som inte medför någon avlyssning fortfarande är densamma i dag som vid den utvärderingen. Mot denna bakgrund skulle det kunna påstås att nytta av hemlig rumsavlyssning uppstår vid en betydligt större andel tillfällen än vad som framgår av den årliga parla-

mentariska granskningen av tvångsmedelsanvändningen, som utgår från antalet meddelade tillstånd och inte antalet verkställda beslut (jfr skr. 2022/23:30). När nyttan av hemlig rumsavlyssning analyseras måste det beaktas att det finns begränsningar i lagstiftningen som påverkar förutsättningarna för verkställighet. Det har till exempel tidigare sällan funnits möjlighet att med kort varsel få tillstånd rumsavlyssning eftersom åklagare inte har haft möjlighet att fatta interimistiska beslut. Nya regler, som innebär att en åklagare kan fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och även om s.k. tillträdestillstånd trädde i kraft den 1 oktober 2023. Vidare har ett tillståndsbeslut enligt den reglering som gällt fram till den 1 oktober 2023 alltid varit begränsat till en viss plats, vilket inneburit att beslutet lätt kunnat bli verkningslöst om den som tvångsmedelsanvändningen riktats mot flyttat ett planerat möte. Dessa förändringar förväntas innebära en betydande nytta för användningen av hemlig rumsavlyssning i förundersökningar. Vi återkommer till frågorna om interimistiskt beslutsfattande vid hemlig rumsavlyssning och möjligheten att knyta beslut till en viss person i stället för en viss plats i kapitel 13 och 14.

Avslutningsvis ska framhållas att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel vid sin utvärdering av användningen av hemlig rumsavlyssning bedömde att ett avgörande skäl till att värdefull information inte inhämtades i fler fall var att de misstänkta hade agerat med stor försiktighet (SOU 2012:44, s. 349). Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel drog slutsatsen att man inte kunde räkna med att hemlig rumsavlyssning alltid skulle ge goda resultat. Detta tillskrevs att myndigheterna främst använder tvångsmedlet mot organiserad brottslighet med kvalificerade personer som har god kunskap om hur myndigheterna arbetar. Detta visade sig också i att hemlig rumsavlyssning varit mer framgångsrikt när tvångsmedlet används i andra brottsammanhang, eftersom de personer som avlyssningen då riktats mot i regel var mindre säkerhetsmedvetna (SOU 2012:44, s. 355).

10.5 Ett konkret och påtagligt behov av att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte och behovet har ökat sedan frågan övervägdes senast. Detsamma gäller för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

Skälen för vår bedömning

Tidigare överväganden

De tidigare övervägandena i frågan om att tillåta hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte har redovisats i avsnitt 10.2. Som framgår har frågan om att tillåta hemlig rumsavlyssning, både i och utanför förundersökningar, berörts i flera lagstiftningsprojekt utan att göras till föremål för mer ingående bedömningar. I stället har frågan ansetts, av olika skäl, ligga utanför respektive utrednings uppdrag. Ett uttryckligt ställningstagande gjordes dock av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel som ansåg att tvångsmedlets ingripande karaktär talade mot att det skulle få användas utanför en förundersökning. Vad gäller behovet bedömde utredningen att det mera sällan på det preventiva stadiet syntes finnas information om exempelvis konkreta möten som kan avlyssnas och att behovet i detta skede i högre utsträckning avsåg sådan information som typiskt sett erhålls genom användningen av andra tvångsmedel (SOU 2012:44, s. 584).

Brottsligheten har förändrats

Som framgått har vi bedömt att det i dag finns ett större behov än tidigare av att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott. Inom Säkerhetspolisens område finns en ökad hotbild både från våldsbejakande extremism och stater. Polismyndigheten och Tullverket, som ska bekämpa de brott som omfattas av det utvidgade tillämpningsområde för preventivlagen som trätt i kraft efter lagändringarna den 1 oktober 2023, har nu ett större behov av hemliga tvångsmedel på grund av den utveckling som skett av bland annat

skjutningar och omfattande grov narkotikabrottslighet i den kriminella miljön.

Kommunikationen har förändrats och säkerhetsmedvetenheten har ökat

Genom den information som myndigheterna har fått via Encrochat med flera krypteringstjänster har framkommit inte bara hur kommunikationen sker i kriminella miljöer och vad den innehåller, utan också hur nätverk och brottsplanering kan se ut. Att krypterade tjänster används är en konsekvens av de kriminella aktörernas höga säkerhetsmedvetenhet och behovet av att kommunicera för att kunna genomföra den brottsliga verksamheten. Erfarenheterna från förundersökningsverksamheten visar att personer som tvångsmedelsanvändning riktas mot anpassar sitt beteende utifrån det gällande regelverket och myndigheternas möjligheter att ta del av kommunikation. Dessa förhållanden har beskrivits av Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, som bland annat mot denna bakgrund lämnade förslag om att under förundersökning tillåta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning av åklagare samt om att beslut om hemlig rumsavlyssning ska kunna knytas till en person i stället för en plats (SOU 2022:19, s. 305 ff.). Förslagen har lett till lagändringar som trätt i kraft den 1 oktober 2023. De kriminella miljöer och aktörer som hemlig rumsavlyssning kan tänkas riktas mot för att förhindra allvarliga brott är desamma som de där åtgärden används under förundersökning, dvs. aktörer i miljöer där säkerhetsmedvetandet är som störst.

Bättre tekniska och legala förutsättningar

Förbättrad teknisk utrustning för hemlig rumsavlyssning och möjligheten att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning till person i stället för plats förbättrar möjligheterna att använda åtgärden. Det finns i dag utrustning som möjliggör att samtal i det offentliga rummet, utomhus eller på exempelvis en restaurang, kan avlyssnas på förhållandevis långt avstånd utan någon föregående installation av utrustning. Även hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter kan i vissa fall verkställas utan att åtgärden föregåtts av tillträde till

ett utrymme för installation av utrustning. Likaså har precisionen vid upptagning av ljud förbättrats avsevärt. Det är i dag möjligt att begränsa upptagningen av andra ljudkällor i större utsträckning än tidigare, vilket avsevärt minskar riskerna för intrång i tredje mans integritet. Den förbättrade förmågan att ta upp ljud i olika sammanhang innebär dessutom att tvångsmedelsanvändningen kan ge mer användbara resultat än tidigare. Om åtgärden lyckas och myndigheterna får information om vilka som är inblandade i en brottsplan och hur den ska genomföras kan det vara avgörande för möjligheten att ingripa och avbryta den brottsliga verksamheten. Även om behovet av rumsavlyssning har funnits under lång tid kan det sägas ha blivit mer uttalat nu, när förutsättningarna för att verkställa avlyssningsåtgärder har förbättrats.

Sammantagen bedömning av behov

De skäl som tidigare har anförts mot att det ska finnas en möjlighet att ge tillstånd till hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte är inte längre övertygande. Även om åtgärden inte kan förväntas användas ofta innebär det inte att det inte finns behov av den. I praktiken kan det vara den åtgärden som leder till att en s.k. gängskjutning eller ett terroristbrott inte fullbordas. Ett annat argument mot detta har varit att behovet kan tillgodoses genom att det inleds en förundersökning. Myndigheterna har redovisat flera exempel på situationer när uppgifter finns om förestående brott, men det inte går att inleda en förundersökning om förberedelse- eller stämplingsbrott. Dessa beskrivningar har vi tidigare lagt till grund för slutsatsen att det finns ett ökat behov av att använda preventiva tvångsmedel i syfte att förhindra allvarliga brott.

Det som framkommit beträffande behovet av hemlig rumsavlyssning bekräftar därmed sammantaget den utgångspunkt vi angett tidigare, att behoven i preventivt syfte i allt väsentligt är desamma som i förundersökningsfallen. Behovet har därtill ökat sedan frågan övervägdes senast. Vår bedömning är således att det finns ett konkret och påtagligt behov av att i vissa fall använda hemlig rumsavlyssning utanför en förundersökning. Detsamma gäller för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

10.6 Hemlig rumsavlyssning kan förväntas vara ett effektivt preventivt tvångsmedel

Vår bedömning: Hemlig rumsavlyssning kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att inhämta information i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Skälen för vår bedömning

Hemlig rumsavlyssning anses vara en effektiv åtgärd för att inhämta information i syfte att utreda brott. I detta innefattas informationsinhämtning som avser förstadier till brott och en av de nyttoeffekter som särskilt framhållits i förundersökningsverksamheten är möjligheten att använda den åtkomna informationen för att förhindra att brott fullbordas. Reglerna om hemlig rumsavlyssning i rättegångsbalken bygger på uppfattningen att hemlig rumsavlyssning är ett ingripande tvångsmedel förenat med betydande integritetsrisker, men att åtgärden är så effektiv att den måste tillåtas för att utreda vissa allvarliga brott.

De hemliga tvångsmedlen, innefattande hemlig rumsavlyssning, anses fylla en viktig funktion i det brottsutredande arbetet. Nyttan av att använda hemliga tvångsmedel utvärderas årligen och åtgärderna anses regelmässigt innebära en reell nytta och ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen (se till exempel skr. 2022/23:30, s. 49 ff.). Omständigheterna när hemlig rumsavlyssning skulle kunna användas i preventivt syfte är likartade dem vid en förundersökning. Skillnaden är att det saknas närmare konkretion om den brottsliga gärningen, dvs. att någon pusselbit saknas för att det ska kunna antas att en gärning som utgör exempelvis förberedelse till brott har begåtts. Detta talar för att hemlig rumsavlyssning kan vara en ändamålsenlig och effektiv åtgärd för att förhindra brottslig verksamhet.

De praktiska svårigheterna med att verkställa hemlig rumsavlyssning har tidigare framhållits som ett skäl mot åtgärdens effektivitet och ytterst dess tillåtlighet. Även det förhållandet att hemlig rumsavlyssning, exempelvis i en bostad, med nödvändighet behöver förenas med ett fysiskt intrång i bostaden för att installera utrustning har framhållits som ett argument mot åtgärdens tillåtlighet (jfr till

exempel SOU 1998:46, s. 339 ff.). Som vi tidigare har beskrivit har den teknik som används vid hemlig rumsavlyssning påtagligt förbättrats sedan dessa uttalanden gjordes. Inte minst har det tillkommit en möjlighet att inhämta motsvarande uppgifter genom hemlig dataavläsning. Sammantaget kan det därmed förväntas att åtgärden numera är mer effektiv än när frågan har övervägts tidigare.

De brottsbekämpande myndigheterna har förklarat att avlyssning i olika former ofta är mest effektiv under perioden fram till att ett brott begås, eftersom många grova brott föregås av en viss planering och det därmed finns ett behov för de inblandade att samråda med varandra innan brottet begås. Efter att brottet har begåtts upphör många gånger detta behov och kommunikationen om brottet kan i säkerhetsmedvetna miljöer upphöra helt. Detta talar snarast för att effektiviteten i att inhämta information i vissa fall är bättre i det tidiga skede då preventiv tvångsmedelsanvändning kan komma i fråga än under en förundersökning. Det har även tidigare konstaterats att hemlig rumsavlyssning kan vara en effektiv åtgärd om den används i ett tidigt skede i syfte att förhindra brott (se till exempel SOU 2012:44, s. 586).

Slutligen ska det erinras om betydelsen av de kvalifikationskrav som gäller för preventiv tvångsmedelsanvändning. Det är ytterst genom tillämpningen av kvalifikationskraven som användningsområdet för de enskilda tvångsmedlen avgränsas. Detta gäller även för hemlig rumsavlyssning. Genom dessa begränsningar säkerställs att tillstånd till åtgärden endast ges när det finns ett konkret behov av att använda hemlig rumsavlyssning och åtgärden därtill kan förväntas vara en effektiv metod för att förhindra brottslig verksamhet. Kravet på effektivitet för att få använda hemlig rumsavlyssning motsvarar i detta avseende vad som gäller vid förundersökning. I avsnitt 10.5 har vi gjort bedömningen att behovet av att använda hemlig rumsavlyssning är både konkret och påtagligt även om åtgärden inte kan förväntas användas i särskilt många fall. På samma sätt anser vi att det förhållandet att användningsområdet för hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte är begränsat inte innebär att åtgärden, i de fall den kan användas, blir mindre effektiv. Det kan i sammanhanget erinras om att motsvarande resonemang även lagts till grund för att införa en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken (jfr SOU 1998:46, s. 341 ff.). Mot bakgrund av de erfarenheter som numera finns av användningen av hemlig rumsavlyssning i för-

undersökningar och de beskrivningar som lämnats om den brottsliga verksamheten är det vår bedömning att hemlig rumsavlyssning kan vara ett effektivt tvångsmedel för att inhämta avgörande information även när åtgärden skulle användas utanför en förundersökning.

10.7 Hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: Hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar.

Skälen för vår bedömning

Våra utgångspunkter i integritetsfrågan har angetts i avsnitt 9.5. Dessa gäller även beträffande hemlig rumsavlyssning. Som framgått är hemlig rumsavlyssning det tvångsmedel som anses vara förknippat med störst risker för allvarliga integritetsintrång. Samtidigt är det så att det integritetsintrång som hemlig rumsavlyssning kan ge upphov till kan variera mycket från det ena fallet till det andra. Det är inte nödvändigtvis så att hemlig rumsavlyssning i praktiken alltid är mer ingripande ur integritetssynpunkt än annan tvångsmedelsanvändning. Hur ingripande tvångsmedlen är beror i det enskilda fallet på beslutets omfattning och hur verkställigheten utformas. Hemlig rumsavlyssning kan vara en åtgärd som är begränsad till att avlyssna ett kortare samtal utomhus på offentlig plats, som på goda grunder kan förutsättas komma att beröra enbart brottslig verksamhet. Samtidigt kan hemlig rumsavlyssning, på samma sätt som användningen av andra hemliga tvångsmedel, innebära en mer långvarig övervakning av en enskild person. Hur stor risken för ett mer omfattande integritetsintrång är beror på var avlyssningen sker, hur länge den pågår och under vilka villkor i övrigt den ska verkställas, exempelvis enbart i samband med spaning eller kontinuerligt. Risken för intrång i utomstående integritet kan påverkas av var avlyssningen verkställs och hur länge den ska pågå. Sker avlyssningen i en bostad där även andra än de inblandade i den brottsliga verksamheten kan komma att vistas ökar den risken. Det finns många exempel på hur det integritetsintrång som hemlig rumsavlyssning kan ge upphov till kan variera.

Enligt vår uppfattning kan och bör detta få genomslag i den proportionalitetsbedömning som all tillståndsprovning avseende tvångsmedelsanvändning innefattar. Vi återkommer till detta i avsnitt 10.9.2. I sammanhanget ska erinras om att nuvarande reglering inte medger att ens de minst ingripande formerna av åtgärden kan användas i preventivt syfte. En konsekvens av gällande reglering är att det kan vara tillåtet med exempelvis en långvarig avlyssning av telefoner eller en omfattande hemlig dataavläsning i syfte att förhindra ett befarat terroristbrott, samtidigt som det inte är tillåtet att i samma ärende avlyssna ett fysiskt möte mellan de inblandade personerna utomhus eller i en bil – oavsett hur starkt omständigheterna talar för att planeringen av brottet ska diskuteras vid detta tillfälle. Att hemlig rumsavlyssning inte kan användas på det preventiva stadiet kan i det enskilda fallet innebära att myndigheten inte i tid får den avgörande information som behövs för att kunna förhindra ett mycket allvarligt brott.

Vid utformningen av lagstiftningen finns det dock skäl att beakta den utgångspunkt som ligger till grund för rättegångsbalkens reglering, att rumsavlyssning är det hemliga tvångsmedel som kan ge upphov till det största integritetsintrånget. Det finns ett behov av ett starkt skydd för den personliga integriteten, särskilt när det gäller avlyssning i känsliga miljöer som exempelvis bostäder. Sammantaget innebär en utökning av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning en ökad integritetsrisk, eftersom åtgärden kan komma i fråga i fler fall än tidigare.

10.8 Preventiv hemlig rumsavlyssning bör ha ett begränsat tillämpningsområde

Vår bedömning: Hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte bör endast få användas för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar brott som hade kunnat föranleda hemlig rumsavlyssning i en förundersökning.

Skälen för vår bedömning

Den reglering av hemlig rumsavlyssning som finns i rättegångsbalken är ett uttryck för uppfattningen att åtgärden är det hemliga tvångsmedel som ger utrymme för störst integritetsintrång. Enligt rättegångsbalken får tillstånd till hemlig rumsavlyssning endast ges i utredningar som avser vissa särskilt allvarliga brott. Regleringen i rättegångsbalken utgår från att hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökningar om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt för vissa andra särskilt uppräknade brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Därutöver finns det särskilda straffvärdeventiler i rättegångsbalken som innebär att hemlig rumsavlyssning kan användas för att utreda brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse, eller viss organiserad eller systematisk flerfaldig brottslighet vars samlade straffvärde kan antas överstiga samma nivå och där varje enskilt brott har ett minimistraff om sex månaders fängelse (27 kap. 20 d § RB). Samma begränsningar gäller även beträffande hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter (6 § lagen om hemlig dataavläsning).

Det framstår som en naturlig utgångspunkt att hemlig rumsavlyssning inte ska få användas för att förhindra brottslighet som samma åtgärd inte hade fått användas för att utreda. De proportionalitetsbedömningar som gjorts beträffande användningen av hemlig rumsavlyssning under förundersökning kan därvid ge vägledning även för våra överväganden.

Vi har i delbetänkandet bedömt att den brottskatalog som ytterst avgränsar preventivlagens tillämpningsområde inte bör innehålla en straffvärdeventil. Skälet var att avsaknaden av en konkret brottsmisstanke i underrättskedet medför att det inte framstod som tillförlitligt att göra en bedömning av brottslighetens straffvärde (SOU 2022:52, s. 216). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning i detta sammanhang. En straffvärdeventil för att tillåta hemlig rumsavlyssning bör därför inte införas i preventivlagen. Tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte bör i stället avgränsas av en brottskatalog.

I rättegångsbalkens regler om hemlig rumsavlyssning finns dock även en nedre gräns för tillämpningsområdet som förutsätter att det görs en bedömning av straffvärdet. Det gäller brottet företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter. Straffskalan

för detta brott går från böter till fängelse i två år, eller från fängelse i lägst sex månader till högst sex år om brottet är grovt. Hemlig rumsavlyssning får emellertid endast användas för att utreda s.k. statsstyrt företagsspioneri och endast i de fall det kan antas att brottet inte enbart leder till böter (27 kap. 20 d § andra stycket 3 RB). Med de ovan angivna utgångspunkterna bör tillämpningsområdet för den preventiva användningen av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter avgränsas på motsvarande sätt. Säkerhetspolisen har uppgett att det inte förekommer att preventivlagen används för att förhindra brottslighet på bötesnivå och myndigheten har därmed inte heller behov av att använda hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning för att förhindra sådan brottslighet. Även om bestämmelsen innebär att en straffvärdebedömning måste göras ska inte problematiken till följd av detta överdrivas. De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att det även på underrättelsestadiet utan någon större svårighet kan bedömas om viss brottslighet kan antas leda till annat än böter. Samma begränsning som i rättegångsbalken bör därför gälla även på det preventiva området.

Sammanfattningsvis bedömer vi att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter bör få användas för att förhindra den brottslighet inom preventivlagens tillämpningsområde som innefattar brott som har ett minimistraff uppgående till minst fyra års fängelse samt brott som omfattas av den särskilda brottskatalogen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde i rättegångsbalkens reglering om hemlig rumsavlyssning (27 kap. 20 d § andra stycket 1–3 RB). Tillämpningsområdet ska som framgått avgränsas genom en särskild brottskatalog i preventivlagen, som därmed bör innefatta brott både inom det utvidgade tillämpningsområdet (1 a §) och inom det tidigare tillämpningsområdet (1 §) enligt nedanstående tabell. Det kan konstateras att tillämpningsområdet, i avsaknad av straffvärdeventiler motsvarande de som gäller enligt rättegångsbalken, blir mer begränsat än i en förundersökning.

Brottskatalogen för hemlig rumsavlyssning	
Brott i 1 § preventivlagen	Brott i 1 a § preventivlagen
<ul style="list-style-type: none"> • grov mordbrand eller grov allmänfarlig ödeläggelse, om brottet innefattar sabotage • uppror eller väpnat hot mot laglig ordning • högförräderi, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri • 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 understöddas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter • terroristbrott • mord, synnerligen grov misshandel eller människorov i syfte att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från en åtgärd eller att hämnas en åtgärd 	<ul style="list-style-type: none"> • mord, människorov eller grov allmänfarlig ödeläggelse • synnerligen grovt narkotikabrott • synnerligen grovt vapenbrott • synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara • synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

10.9 Kvalifikationskrav och rättssäkerhetsgarantier

10.9.1 Hemlig rumsavlyssning bör omfattas av de befintliga kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna

Vår bedömning: Samma kvalifikationskrav och övriga rättssäkerhetsgarantier som vid annan preventiv tvångsmedelsanvändning bör gälla även vid hemlig rumsavlyssning.

Skälen för vår bedömning

Som framgår av avsnitt 9.7 är utgångspunkten att kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna i preventivlagen bör kunna tillämpas även såvitt avser andra tvångsmedel än de som i dag omfattas av preventivlagen. Gällande regler innefattar att förutsättningarna för tillstånd i förhand ska kontrolleras av domstol och när det

gäller hemlig rumsavlyssning alltid vid ett sammanträde i närvaro av offentligt ombud. Det finns en tydlig och precis reglering av vad besluten om tvångsmedelsanvändning ska innehålla och hur det insamlade materialet ska hanteras. Därutöver finns ett inarbetat system för underrättelser till enskilda och efterhandskontroll. En utförlig redogörelse för dessa bestämmelser finns i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, s. 229 ff.). Systemet motsvarar i allt väsentligt det som gäller vid hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken. Även i detta sammanhang har såväl kvalifikationskraven som rättssäkerhetsgarantierna tidigare bedömts vara tillräckliga. De befintliga kvalifikationskraven i preventivlagen har bedömts vara ändamålsenliga och rättssäkerhetsgarantierna har nyligen bedömts vara tillräckliga för att utvidga lagens tillämpningsområde (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 80 f.). Vi gör samma bedömning när det gäller hemlig rumsavlyssning, innebärande att samma reglering som i detta avseende gäller för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning bör gälla även för hemlig rumsavlyssning.

10.9.2 Vikten av proportionalitetsbedömning och särskilda villkor

Vår bedömning: Det är av yttersta vikt att proportionalitetsprincipen upprätthålls vid tillståndsprövningen. En ordning med förhandsprövning i domstol och möjligheten att förena ett tillståndsbeslut med särskilda villkor ger goda förutsättningar för att åstadkomma en väl avvägd tillämpning.

Skälen för vår bedömning

Vi har tidigare framhållit vikten av att proportionalitetsprincipen upprätthålls vid tillståndsprövning. Ett införande av en möjlighet att ge tillstånd till hemlig rumsavlyssning innebär en möjlighet att ge tillstånd till sådana åtgärder, men det måste alltid i det enskilda fallet avgöras om den åtgärd som ansökan avser är proportionerlig. Betydelsen av proportionalitetsbedömningen vid tillståndsprövningen gör

sig gällande med särskild styrka när det gäller tvångsmedel som, likt hemlig rumsavlyssning, kan medföra integritetsrisker som kan variera påtagligt.

Även om hemlig rumsavlyssning förbehållits vissa särskilt allvarliga brott kan brottlighetens allvar inom tillämpningsområdet variera. Generellt torde utrymmet för att ge tillstånd till hemlig rumsavlyssning öka när det är fråga om den allra allvarligaste brottligheten inom tillämpningsområdet.

Samtidigt har det förväntade integritetsintrånget stor betydelse vid bedömningen om åtgärden är proportionerlig. Avlyssning i en bostad medför typiskt sett större risker än avlyssning på ett möte som ska ske utomhus. Det kan dock finnas uppgifter om att bostaden är obebodd och enbart tjänar som mötesplats, vilket förändrar förutsättningarna.

Integritetsövervägandena när det gäller hemlig rumsavlyssning i lagstiftningsärenden utgår ofta från att tvångsmedlet ska verkställas i en bostad. Det är dock betydligt vanligare att avlyssning sker på andra platser. När tillstånden från de inledande åren som tvångsmedlet hade tillämpats undersöktes konstaterades att avlyssning skett på andra platser än bostäder i knappt 75 procent av fallen. Den vanligaste platsen för avlyssning var fordon, men också publika service- eller affärställen och hotellrum var förhållandevis vanligt förekommande (SOU 2012:44, s. 311). Enligt uppgift från Polismyndigheten är denna fördelning fortfarande i allt väsentligt densamma.

Som anförts i avsnitt 9.6 har de särskilda villkor med vilka ett tillstånd till tvångsmedel kan förenas en mer framträdande plats vid användning av tvångsmedel vars verkställighet kan variera, som vid hemlig rumsavlyssning. Användningen och utformningen av särskilda villkor är nära sammanbunden med utformningen av tillståndsbeslutet i övrigt. Ett snävare tillståndsbeslut, som exempelvis avser en tydligt avgränsad plats där integritetsriskerna för tredje man kan förutsättas vara begränsade, minskar behovet av särskilda villkor. På motsvarande sätt kan ett bredare tillståndsbeslut förutsätta en mer ingående reglering av villkoren för verkställigheten. På så sätt samverkar utformningen av det som utgör själva tillståndsbeslutet och de särskilda villkor som i vissa fall tillförs beslutet för att minska integritetsriskerna. Båda delarna utgör en viktig del av domstolens sammantagna proportionalitetsbedömning, som ska omfatta även de indirekta följderna av tvångsmedelsanvändningen.

När de inledande årens användning av hemlig rumsavlyssning utvärderades konstaterades att drygt vart fjärde tillstånd hade förenats med särskilda villkor (SOU 2012:44, s. 309). De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningen anfört att det fortfarande är förhållandevis vanligt att beslut om hemlig rumsavlyssning förenas med inskränkande villkor. Som framgår av regeringens årliga redovisning av tvångsmedelsanvändningen är det vanligt att tillståndstiderna uppgår till en månad eller mer (skr. 2022/23:30, s. 42 f.). Av detta skulle slutsatsen kunna dras att hemlig rumsavlyssning är en åtgärd som ofta är förhållandevis utsträckt i tiden och med denna förenade integritetsrisker. Detta är dock inte med nödvändighet en riktig slutsats eftersom besluten kan vara förenade med särskilda villkor som begränsar vid vilka tillfällen som åtgärden får användas och därmed förkortar den faktiska verkställighetstiden. Till detta ska läggas att även omständigheter av mer praktisk art kan innebära att den faktiska avlyssningstiden blir kortare än tillståndstiden indikerar. Det kan vara fråga om att det kan vara svårt att komma åt en plats för att installera teknisk utrustning för att någon hela tiden befinner sig där. Ett annat exempel är att det finns snö på den plats som myndigheterna behöver tillträde till, vilket gör att myndigheternas åtgärder resulterar i oönskade spår vid installation av utrustning. Allt sammantaget kan det konstateras att tillståndstiderna avseende hemlig rumsavlyssning, sedda för sig, inte sällan ger förhållandevis begränsad ledning för att bedöma det faktiska integritetsintrång som myndigheternas åtgärder inneburit.

Redan i Buggningsutredningens betänkande framhölls som exempel på villkor att en telefonkiosk endast får avlyssnas när den används av den misstänkte eller att en bostad som används av fler än den misstänkte endast får avlyssnas när polisen med säkerhet vet att den misstänkte befinner sig där (SOU 1998:46, s. 378). Om sådana villkor används kan även en förhållandevis långvarig tillståndstid innebära en begränsad faktisk verkställighetstid. När de inledande årens tillämpning av hemlig rumsavlyssning utvärderades konstaterades också att den genomsnittliga verkställighetstiden var betydligt kortare än den genomsnittliga tillståndstiden (SOU 2012:44, s. 310). Det offentliga ombudet har en viktig roll i att bevaka att integritetsintrånget inte blir större än vad som är absolut nödvändigt och vid behov väcka fråga om fastställande av villkor (jfr till exempel SOU 2012:44, s. 315).

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att proportionalitetsbedömningen är särskilt viktig vid prövning av om tillstånd ska ges till hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte, och att en del i den bedömningen är att överväga om tillståndet kan förenas med villkor för att minska integritetsintrånget.

10.10 En möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte ska införas

Vårt förslag: En möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning ska införas i preventivlagen och en möjlighet att använda hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte ska införas i lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för vårt förslag

I kapitel 9 har vi angett ett antal utgångspunkter för frågan om en utökning av den preventiva tvångsmedelskatalogen. Som framhållits är de olika tvångsmedel som används under en förundersökning utformade för att komplettera varandra i situationer då myndigheterna har behov av att inhämta information i syfte att bekämpa brott. Det har inte framkommit något som talar för att förhållandet mellan hemlig rumsavlyssning och andra tvångsmedel skulle vara annorlunda i preventivfallen.

Behovet av att använda även hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte ska ses mot bakgrund av hur den allvarliga brottsligheten har utvecklats, både på det område som vi beskrivit i delbetänkandet och i avsnitt 9.2 (jfr även prop. 2022/23:126, s. 60 f. och 69). En gemensam nämnare för den brottslighet som hemliga tvångsmedel kan användas för att förhindra är att de ofta föregås av planering och kommunikation. Denna planering och kommunikation sker med högt säkerhetsmedvetande, genom användande av exempelvis krypterade kommunikationstjänster eller vid fysiska möten på platser som bestämts med kort varsel för att undvika myndigheternas åtgärder. Säkerhetsmedvetenheten och svårigheterna att på annat sätt än genom användningen av tvångsmedel komma åt information om pågående brottslighet eller brottsplaner präglar förutsättningarna för såväl

Säkerhetskansliets som övriga brottsbekämpande myndigheters arbete. På samma sätt som dessa förhållanden medför ett konkret och påtagligt behov av att använda hemlig rumsavlyssning i förundersökningar föranleder de ett motsvarande behov när det gäller att förhindra allvarliga brott.

De brottsbekämpande myndigheterna har därmed ett konkret och påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning för att kunna få möjlighet att inhämta information om planerad brottslighet. Hemlig rumsavlyssning ska kunna användas när det är den metod som i en viss situation kan leda till att myndigheterna får den information som i sin tur kan medföra att ett allvarligt brott kan förhindras. Den teknik som myndigheterna numera har tillgång till gör att metoden är effektivare och att integritetsintrånget kan begränsas bättre än tidigare.

Erfarenheterna från användningen av hemlig rumsavlyssning i förundersökningar visar att åtgärden är ett effektivt sätt att inhämta information, särskilt när det gäller brottslighet som föregås av planering. Någon form av planering utmärker den allvarliga brottslighet som förekommer både inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och inom den kriminella gängmiljön. Detta talar för att användningen av hemlig rumsavlyssning skulle vara i vart fall lika effektivt i de fall åtgärden kan användas i preventivt syfte. Som anförts finns det skäl att tro att hemlig rumsavlyssning kan vara en mer effektiv åtgärd om den används i ett tidigt skede, när planeringen av ett brott pågår och det finns ett behov för de inblandade att samråda med varandra om brottets utförande.

När det gäller integritetsintrånget har vi konstaterat att det integritetsintrång som hemlig rumsavlyssning kan föranleda varierar. En del av de åtgärder som utgör hemlig rumsavlyssning kan svårligen förväntas leda till mer omfattande integritetsintrång än annan tvångsmedelsanvändning, som den hemliga rumsavlyssningen skulle kunna ersätta. Hemlig rumsavlyssning utanför en förundersökning utgör inte i sig ett större integritetsintrång än motsvarande åtgärd när den verkställs i en förundersökning. Däremot innebär preventiv tvångsmedelsanvändning som företeelse, som vi konstaterat i vårt delbetänkande, en ökad risk för enskildas personliga integritet eftersom det saknas en konkret brottsmisstanke och det därför finns en större risk för att tvångsmedlet används mot en person som senare visar sig inte vara inblandad i den brottsliga verksamheten (SOU 2022:52

s. 172 f.). Samtidigt som tvångsmedelsanvändningen innebär integritetsrisker för de som utsätts för en sådan åtgärd kan frånvaron av effektiva och ändamålsenliga verktyg i de brottsbekämpande myndigheternas arbete för att förhindra brott utgöra en integritetsrisk för andra. Fullbordandet av allvarlig brottslighet av det slag som kan föranleda användning av preventiva tvångsmedel innebär ett betydande integritetsintrång för enskilda. Detta intrång drabbar inte endast de enskilda som anses utgöra brottsoffer i straffrättslig mening. Den allvarliga brottsligheten kan utgöra ett såväl fysiskt som psykiskt intrång i den privata sfären även för andra. Vi bedömer att nyttan av att införa en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning utanför en förundersökning i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott överväger det integritetsintrång som kan bli följden av en sådan reglering. Att hemlig rumsavlyssning i det enskilda fallet kan leda till omfattande integritetsintrång ställer dock stora krav på tillståndsprövningen. För att intrånget i enskildas integritet inte ska bli större än nödvändigt kan verkställighetstider begränsas och särskilda villkor föreskrivas. Sammantaget anser vi att skälen för att tillåta hemlig rumsavlyssning är tillräckligt starka för att föreslå införandet av en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i preventivlagen.

Tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning bör begränsas på sätt som beskrivits i avsnitt 10.8 så att åtgärden endast får användas för de allvarligaste brotten i preventivlagen. Vi har bedömt att kvalifikationskraven för den preventiva tvångsmedelsanvändningen är ändamålsenligt utformade och att rättssäkerhetsgarantierna i övrigt är tillfredsställande. Möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning bör därför införas i det befintliga systemet för preventiv tvångsmedelsanvändning, i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Vi återkommer till regleringens närmare utformning i kapitel 13.

11 Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

11.1 Inledning

Av de ursprungliga direktiven framgår att vi ska överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102). Därefter har uppdraget utökats till att omfatta motsvarande överväganden när det gäller genomsökning på distans (dir. 2022:104). Begreppet husrannsakan innefattar undersökningar i hus, rum eller slutna förvaringsställen. I en förundersökning finns möjlighet att besluta om en undersökning även på andra ställen, som inte omfattas av husrannsakan institutet men som ändå inte är tillgängliga för allmänheten (28 kap. 10 § RB). Som exempel kan nämnas gårdsplaner, fabriksområden eller byggnadsplatser. Utöver det som uttryckligen angetts i våra direktiv bör det därför övervägas om det ska införas en möjlighet att undersöka även sådana ställen enligt preventivlagen. De nu nämnda tvångsmedlen har ett så nära sakligt och rättsligt samband att de lämpligen bör behandlas i ett sammanhang.

Som framgår av kapitel 9 utgår våra överväganden i fråga om den preventiva tvångsmedelskatalogen från den befintliga regleringen i preventivlagen. Frågan är därmed om det där ska införas en möjlighet att ge tillstånd även till husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Våra allmänna utgångspunkter när det gäller frågan om en utökning av den preventiva tvångsmedelskatalogen finns i kapitel 9. I detta kapitel ska behandlas de frågor som särskilt berör husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Användning av husrannsakan utanför en förundersökning är inte en ny företeelse. Som beskrivits i avsnitt 4.3.3 finns det en möjlighet att vidta sådana åtgärder med stöd av bland annat polislagen (1984:387) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. När preventivlagen infördes övervägdes att införa en möjlighet att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe även enligt detta regelverk. Vid den tidpunkten gjordes bedömningen att det inte fanns tillräckliga belägg för att det förelåg ett så påtagligt behov av att använda dessa åtgärder i brottsförebyggande syfte att det övervägde det intrång i den personliga integriteten som ett sådant förslag skulle innebära (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 51 f.). Vi återkommer till dessa tidigare överväganden i avsnitt 11.2.2.

11.2 Husrannsakan och undersökning på annat ställe

11.2.1 Begreppen husrannsakan och undersökning på annat ställe

Våra utgångspunkter

Husrannsakan och undersökning på annat ställe är vanligt förekommande tvångsmedel i förundersökningar om brott av vitt skilda slag. Motsvarande undersökningar förekommer även i andra sammanhang, till exempel i konkurs- eller utsökningsföranden (se 7 kap. 14 § konkurslagen och 2 kap. 17 § utsökningsbalken). Det finns inte någon legal definition av husrannsakan i rättegångsbalken. I förarbeten till regeringsformen har dock angetts att med husrannsakan avses varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (*Proposition om ändring i regeringsformen*, prop. 1975/76:209, s. 147). Det har inte ansetts finnas något behov av regler för undersökning av platser som vem som helst har tillträde till, till exempel parker som är öppna för allmänheten. Undersökningar på sådana platser anses därmed kunna genomföras av de brottsbekämpande myndigheterna utan särskilt lagstöd. En sådan undersökning anses inte heller innebära ett tvångsmedel eftersom åtgärden inte innebär ett intrång i någons rättssfär. När det däremot gäller undersökningar på andra ställen, som varken omfattas av reglerna om husrannsakan eller som är tillgängliga för

allmänheten omfattas dessa av regleringen i 28 kap. 10 § RB (*Tvångsmedlen enligt 27 och 28 kap. RB*, SOU 1995:47, s. 215 f.).

Som beskrivits i avsnitt 4.3 finns det i flera olika regelverk stöd för att myndigheterna bereder sig tillgång till olika utrymmen i syfte att utföra undersökningar. Dessa möjligheter är inte begränsade till brottsutredande syften utan kan exempelvis avse att söka efter en brottsmisstänkt person. Myndigheterna kan även få tillstånd att bereda sig tillträde till utrymmen som annars är skyddade mot intrång för att installera de tekniska hjälpmedel som behövs för annan tvångsmedelsanvändning (se till exempel 27 kap. 25 a § RB eller 12 § lagen om hemlig dataavläsning). Ett tillträdestillstånd av nu nämnt slag får emellertid inte utnyttjas för att samtidigt genomföra husrannsakan och de brottsbekämpande myndigheterna får inte heller i samband med en husrannsakan installera utrustning för annan tvångsmedelsanvändning. Själva verkställigheten av dessa åtgärder går i vissa fall till på samma sätt, i den meningen att myndigheterna gör intrång i ett visst utrymme (jfr prop. 2019/20:64, s. 146).

Teknikutvecklingen har bidragit till att det uppstått ett flertal frågor beträffande gränserna för vad som får göras inom ramen för en husrannsakan. Dessa frågeställningar har lagstiftaren hanterat bland annat genom en modernisering av rättegångsbalkens regler om beslag och införandet av det nya tvångsmedlet genomsökning på distans. Samtidigt har förutsättningarna för att med stöd av tidigare gällande reglering få fram, ta del av och kopiera elektroniskt lagrade handlingar förtydligats. Regleringen av husrannsakan och undersökning på annat ställe i rättegångsbalken är fortfarande i huvudsak oförändrad. När vi använder begreppen avses detsamma som i 28 kapitlet rättegångsbalken. Eventuella gränsdragningsproblem som detta medför är inte unika för det preventiva området. Vid en husrannsakan bereder myndigheterna sig tillträde till hus, rum eller annat slutet förvaringsställe i undersökande syfte, medan vid en undersökning på annat ställe bereder sig myndigheterna tillträde till något annat ställe som inte är tillgängligt för allmänheten men som inte heller omfattas av reglerna om husrannsakan. Båda dessa åtgärder får användas för samma ändamål, dvs. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar, eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans, eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om s.k. utvidgat förverkande (jfr 28 kap. 10 § RB).

Som anförts används husrannsakan i många olika sammanhang, både i och utanför förundersökningar. Husrannsakaninstitutet omfattar dessutom olika slags undersökningar på olika platser vilket aktualiserar varierande integritetsrisker. Även den enskildes möjligheter att övervara eller kontrollera en husrannsakan varierar. Den reglering som finns av verkställigheten av husrannsakan och undersökning på annat ställe är begränsad och beskrivs närmare i de följande avsnitten. Redogörelsen syftar till att beskriva de ramar för en husrannsakan och undersökning på annat ställe som anses följa av den befintliga regleringen. Det stora flertalet av de åtgärder som genomförs med stöd av rättegångsbalken eller polislagen utmanar sällan dessa ramar. En husrannsakan verkställs många gånger som en helt öppen tvångsåtgärd i närvaro av den person som misstänks för brott. Som exempel kan nämnas en genomsökning av en bostad eller ett fordon vid misstankar om narkotikabrott. Dessa situationer är dock inte relevanta vid överväganden om det ska införas en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen. De situationer då preventiv tvångsmedelsanvändning aktualiseras företer betydligt större likheter med de vid förundersökningar om allvarliga brott på stämplings- eller förberedelsestadiet. I dessa fall, särskilt när det gäller brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde eller annan grov och organiserad brottslighet, är det vanligt med långa förundersökningar, användning av hemliga tvångsmedel och andra åtgärder som i hemlighet riktas mot misstänkta personer. Våra överväganden ska ses mot denna bakgrund och med beaktande av de möjligheter som finns att besluta om tvångsmedelsanvändning i dessa situationer.

Husrannsakaninstitutet är omfattande och integritetsriskerna kan variera

Det intrång som en husrannsakan kan innebära kan variera påtagligt. Ofta utgår diskussionen om husrannsakan från bostäder och det integritetsintrång som ett ingrepp på sådana platser kan innebära. Husrannsakaninstitutet omfattar dock alla intrång som myndigheter kan göra i hus, rum eller annat slutet förvaringsställe. Kontor, förråd, fordon, förvaringsutrymmen eller motsvarande innefattas således i regleringen. Det är uppenbart att integritetsintrånget typiskt sett inte är detsamma i dessa olika utrymmen. Även när det gäller

bostäder, som tillhör de mest integritetskänsliga platserna, kan nivån på integritetsintrånget variera. Det kan vara fråga om en permanentbostad, som är hem för en barnfamilj, men det kan också vara en bostadslägenhet som främst används som förvaringsplats för vapen eller narkotika. Under utredningen har det påtalats att det i den kriminella miljön inte är ovanligt att en särskild lägenhet ordnas för att den ska kunna användas före eller efter genomförandet av ett allvarligt brott. Bostaden i fråga kan då ses som en integrerad del av en brottsplan. En husrannsakan kan i sådana situationer medföra ett mer begränsat integritetsintrång än vad som vanligen förutsätts när det gäller begreppet bostad. Exemplet illustrerar väl det förhållandet att en reglering som inte tillåter husrannsakan i preventivt syfte utesluter även den lindrigaste formen av intrång som en husrannsakan kan tänkas innebära. Som framgår av avsnitt 11.2.7, är dock en förutsättning för att en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan ska kunna införas i preventivlagen att även de allvarliga integritetsintrången framstår som proportionerliga.

Integritetsintrånget kan variera även när det gäller undersökning på annat ställe. Med beaktande av vilka slags ställen en sådan undersökning kan omfatta torde dock variationen i integritetsintrång vara mer begränsad än vid en husrannsakan.

Husrannsakan och undersökning på annat ställe är åtgärder som i vissa fall redan anses kunna utföras i hemlighet

Samtliga tvångsmedel som enligt dagens reglering får användas enligt preventivlagen är s.k. hemliga tvångsmedel. Begreppet hemliga tvångsmedel förekommer som en rubrik i rättegångsbalken men har inte definierats i lag. Det brukar sägas att de hemliga tvångsmedlen har en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen genom det hemlighållande som tvångsmedlen kräver, inte bara när det gäller verkställigheten utan även av prövningen av frågor som rör tvångsmedlen. Vidare sägs det vara en förutsättning för tvångsmedelsanvändningens effekt att den som utsätts för tvångsmedelsanvändningen hålls ovetande om åtgärderna (se till exempel Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel* (2022, version 5, JUNO), s. 546). Avsaknaden av en enhetlig definition av vad som utgör ett hemligt tvångsmedel har kritiserats (se till exempel Sigurd Heuman och Christofer Gatenheim,

Några problematiserande aspekter på hemliga tvångsmedel, JT nr 2 2018/19, s. 261 ff.).

Allmänt sett skulle det kunna ligga nära till hands att bedöma en tvångsåtgärd som riktas mot en enskild som ”hemlig” när personen inte underrättas om åtgärden i förväg, inte får möjlighet att närvara vid verkställigheten och underrättas om åtgärden långt senare, eller inte alls. Som framgår av myndigheternas behovsbeskrivningar i avsnitt 11.2.3 är det så de beskriver behovet av en möjlighet att verkställa en husrannsakan enligt preventivlagen ”i hemlighet”. När denna fråga ska övervägas är en jämförelse med regleringen av insynsfrågorna beträffande husrannsakan i andra sammanhang av särskilt intresse. Både rätten att övervara en förrättning och rätten till under rättelse i efterhand är enligt vår uppfattning av betydelse för om en åtgärd ska anses ske i hemlighet eller inte. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 13.5.2 och 13.11.

Husrannsakan anses inte tillhöra de hemliga tvångsmedlen i rättegångsbalken. Inte heller en husrannsakan enligt polislagen brukar betecknas som ”hemlig”. När det gäller närvarorätten så har det i tidigare lagstiftningsärenden diskuterats vilken rätt att närvara som egentligen finns vid en husrannsakan enligt rättegångsbalken. I 28 kap. 7 § andra stycket RB föreskrivs följande.

Den, hos vilken husrannsakan företages, eller om han ej är tillstädes, hans hemmavarande husfolk skall erhålla tillfälle att övervara förrättningen så och att tillkalla vittne, dock utan att förundersökningen därigenom uppehålls. Har varken han eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne närvarit, skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om den vidtagna åtgärden.

Bestämmelsen i fråga är oförändrad sedan rättegångsbalkens tillkomst och syftar till att säkerställa både den misstänktes intressen och intresset av en effektiv brottsbekämpning. Polisrättsutredningen, som bland annat gjorde en förhållandevis ingående översyn av reglerna i 27 och 28 kapitlet i rättegångsbalken, uttalade i betänkandet *Tvångsmedlen enligt 27 och 28 kap. RB* att det av bestämmelsen följde att det enda lagligen godtagna undantaget från skyldigheten att bereda den drabbade möjlighet att närvara var att det inte gick att avvakta den drabbades ankomst (SOU 1995:47, s. 327). Polisrättsutredningen intog ståndpunkten att rätten för den som drabbas av en undersökning av en bostad, ett kontor eller liknande utrymme att närvara vid förrättningen bör tillhöra de grundläggande rättigheterna

under en förundersökning. Vidare förutsattes denna rättighet innebära att myndigheterna ska tillkalla den drabbade om han eller hon inte är på plats när förrättningen påbörjas. Polisrättsutredningen lämnade förslag på omfattande reformer. Ett av förslagen innebar en möjlighet för åklagare eller annan undersökningsledare att fatta beslut om undantag från skyldigheten att bereda en person möjlighet att närvara vid förrättningen om det var av synnerlig vikt för utredningen av ett allvarligt brott. Bestämmelsen var avsedd att användas i situationer då det på förhand kan antas att det skulle vara till nackdel för utredningen om den som berörs närvarar vid förrättningen (SOU 1995:47, s. 327 ff.). Dessa förslag ledde inte till lagstiftning.

Frågan om rätten att närvara vid en husrannsakan behandlades även i Beslagsutredningens betänkande *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov*, vari det konstaterades att bestämmelsens ordalydelse ger vid handen att det undantag från närvarorätten som åsyftas är fall där det skulle medföra en fördröjning att tillkalla den som åtgärden gäller eller ett vittne (SOU 2017:100 s. 386). Samtidigt ansåg Beslagsutredningen att den möjlighet att skjuta upp en under rättelse i efterhand som framgår av bestämmelsen närmast antyder att man bör ha en möjlighet att genomföra en husrannsakan i utevaro, om det skulle vara till men för utredningen att låta personen närvara. Beslagsutredningen konstaterade att varken förarbetsuttalanden eller rättspraxis är särskilt klagörande i frågan. På samma sätt som Polisrättsutredningen ansåg Beslagsutredningen att det i vissa fall fanns ett behov av att avstå från att i förväg informera om åtgärden och iakttå reglerna om närvaro, om motsatsen skulle vara till men för utredningen. Beslagsutredningen föreslog därför att en sådan möjlighet uttryckligen skulle framgå av 28 kap. 7 § RB (SOU 2017:100, s. 386 f.). Inte heller detta förslag ledde till lagstiftning.

Frågan har även berörts av JO, som i ett beslut uttalat att det av den ifrågavarande bestämmelsen framgår att ”den som drabbas av en husrannsakan, eller familjemedlemmar som bor i bostaden, ska få tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan och även att tillkalla ett vittne, om detta inte orsakar dröjsmål” (JO 2017/18 s. 282, dnr 263–2016). I samma beslut uttalade JO att den som blir föremål för en husrannsakan har en ”principiell rätt att vara närvarande vid denna”. Enligt JO borde Polismyndigheten i det aktuella fallet ha tagit kontakt med den drabbade personen, som inte var hemma när husrannsakan påbörjades, för att utreda om hon kunde beredas tillfälle att

närvara vid förrättningen utan att den därigenom fördröjdes. Polismyndigheten fick kritik för att inte ha gjort detta (JO 2017/18, s. 282, dnr 263–2016).

Samtidigt kan det konstateras, vilket också gjordes av Beslagsutredningen, att bestämmelsen i rättegångsbalken i dag synes tillämpas av myndigheterna på ett sätt som innebär att den som drabbas av en husrannsakan inte bereds tillfälle att närvara om detta skulle vara till men för utredningen. Som exempel på sådana men nämns i Beslagsutredningen att den som åtgärden gäller av utredningsskäl inte bör veta att det pågår en utredning eller vilken information de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till (SOU 2017:100, s. 386 f.). Myndigheterna har under utredningen samstämmt bekräftat denna bild av hur reglerna i rättegångsbalken tillämpas. Det synes därmed vara så att regleringen i rättegångsbalken, såsom den tillämpas i praktiken, innebär att husrannsakan kan genomföras utan att den som berörs av åtgärden i förväg underrättas om åtgärden eller bereds tillfälle att närvara vid densamma. Eftersom beslut om husrannsakan kan fattas av undersökningsledare, åklagare eller i brådskande fall av polisman föregås vanligtvis inte heller verkställigheten av något förfarande som den som drabbas av åtgärden deltar i eller har insyn i (28 kap. 4 och 5 §§ RB).

Som framgått ska den hos vilken husrannsakan har skett underrättas om åtgärden om han eller hon inte själv eller genom annan varit närvarande vid förrättningen. Myndigheterna kan dock avstå från att lämna en sådan underrättelse tills detta kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket RB). Det finns ingen i lag angiven borte tidsgräns för hur länge myndigheterna kan avvakta med en sådan underrättelse och en förundersökning kan i vissa fall pågå under en mycket lång tid.

Vid en undersökning på annat ställe gäller inte den reglering som avser verkställigheten av en husrannsakan. Det finns därmed inte några bestämmelser varken om rätt att närvara vid tvångsmedelsanvändningen eller om att underrättas om myndigheternas åtgärder i efterhand (jfr 28 kap. 10 § RB).

Mot denna bakgrund kan det konstateras att en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt rättegångsbalken kan ske på ett sätt som i vardagligt tal torde beskrivas som ”i hemlighet”. Vad som i dessa fall skiljer en husrannsakan från de hemliga tvångsmedlen har också ifrågasatts (se till exempel Sigurd Heuman och Christofer

Gatenheim, JT nr 2 2018/19, s. 261 ff.). Under alla förhållanden står det klart att det anses finnas ett rättsligt utrymme både för att avstå från att bereda den som husrannsakan sker hos att närvara, eller på annat sätt övervara förrättningen, och för att i efterhand dröja med underrättelse om åtgärden. Någon reglering som tillförsäkrar den drabbade en rätt att närvara vid verkställighet av en undersökning på annat ställe eller att underrättas om en sådan åtgärd i efterhand finns som framgått inte.

Även en husrannsakan enligt polislagen skulle kunna anses ske ”i hemlighet”. Varken beslutet eller verkställigheten föregås av något förfarande som den misstänkte deltar i eller har insyn i. Något krav på att underrätta den berörda om åtgärden i efterhand finns inte i polislagen. När möjligheterna att besluta om husrannsakan enligt polislagen utökades konstaterades särskilt att insynen är begränsad och att det enbart är om åtgärden riktas direkt mot den drabbade och han eller hon är närvarande vid förrättningen som tvångsmedelsanvändningen kommer till den enskildes kännedom (*En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål*, Ds 2020:23, s. 76).

Vid en jämförelse med hur regleringen i rättegångsbalken och polislagen tillämpas framstår en möjlighet att verkställa en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe ”i hemlighet” enligt preventivlagen inte som något principgenombrott i egentlig mening.

Avslutningsvis ska det framhållas att det många gånger är svårt att verkställa en husrannsakan utan att den som drabbas av åtgärden får kännedom om det. När en husrannsakan genomförs i en bostad kan såväl den drabbade som andra befinna sig i bostaden, ha uppsikt över den eller på annat sätt få kännedom om myndigheternas åtgärder. Inget har framkommit som talar för att det finns några skillnader beträffande dessa praktiska förhållanden när en husrannsakan görs i en förundersökning respektive när den skulle göras i preventivt syfte. Sammanfattningsvis finns det inget som talar för att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe enligt preventivlagen skulle vara ”hemligare” än de åtgärder som i vissa fall vidtas med stöd av rättegångsbalken eller polislagen.

11.2.2 Tidigare överväganden om husrannsakan i preventivt syfte

Husrannsakan enligt preventivlagen

I den promemoria som föregick införandet av preventivlagen upp-gavs att både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten hade förklarat att det fanns ett stort behov av att kunna göra husrannsakan till exempel i en bostad, på en arbetsplats eller i en annan lokal där det fanns skäl att anta att det förvaras föremål som kan ge kunskap om vad för slags brottslighet som en viss organisation eller vissa personer har för avsikt att begå samt att granska eller undersöka dessa föremål. I sammanhanget konstaterades att den dåvarande regleringen i polis-lagen (21–23 §§) inte var utformad på ett sätt som tillgodosåg dessa behov och att det mot denna bakgrund skulle fylla en funktion att vid sidan av dels straffprocessuella regler, dels bestämmelserna i polislagen, låta husrannsakan institueras i det brottsförebyggande regelverket i den nya lagen (*Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*, Ds 2005:21, s. 203 f.).

I det författningsförslag som lämnades i promemorian föreslogs att de brottsbekämpande myndigheterna, under samma förutsättningar som för användning av tvångsmedel enligt preventivlagen i övrigt, skulle få tillstånd att

1. bereda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe som används av någon person, organisation eller grupp som omfattades av regleringen i övrigt för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredningen i ärendet,
2. närmare undersöka eller granska föremål som påträffats vid sådan husrannsakan, eller
3. undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har påträffats vid sådan husrannsakan eller som finns hos ett beforderingsföretag.

Det föreslogs att reglerna skulle inordnas tillsammans med övriga tvångsmedel som skulle tillåtas enligt preventivlagen och det innebar även att det skulle vara möjligt att kvarhålla försändelser (Ds 2005:21, s. 14 f.). Förslagen i promemorian innebar att även undersökning på

annat ställe skulle tillåtas i preventivt syfte (se 10 § i promemorians författningsförslag).

Regeringen ansåg emellertid att husrannsakan och därtill hörande undersökningsmöjligheter enligt förslaget skulle undantas från de tvångsmedel som skulle få användas i preventivt syfte. Enligt regeringen innebar utredningens förslag ett mycket långtgående intrång i den personliga integriteten och det krävdes därför ett mycket starkt behov av sådana tvångsåtgärder för att förslaget i denna del skulle genomföras. Enligt regeringens bedömning hade det som framkommit i lagstiftningsärendet inte gett belägg för att det fanns ett sådant påtagligt behov. Det tillades att en del av det behov som påtalats – inhämtande av information som fanns lagrad i datorer – vid tidpunkten var föremål för andra utredningar, bland annat om hemlig dataavläsning, och att resultatet av dessa borde inväntas innan behovsbilden analyserades (prop. 2005/06:177, s. 49 ff.).

Regleringen i polislagen

Som beskrivits i avsnitt 4.3.3 har Polismyndigheten möjlighet att genomföra en reell husrannsakan i brottsförebyggande syfte med stöd av ett flertal olika bestämmelser i polislagen. Bestämmelsen i 20 § första stycket polislagen innebär att en polisman får bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe i syfte att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta. En husrannsakan med stöd av denna bestämmelse får endast genomföras för att leta efter ett bestämt föremål, till exempel ett vapen som ska omhändertas på förvaltningsrättsliga grunder enligt vapenlagen.

Regleringen i 23 § polislagen innebär att en polisman får vidta vissa åtgärder, bland annat bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål, i syfte att avvärja brott eller bereda skydd mot detsamma, om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en viss plats. Bestämmelsen har en starkare anknytning till polisens skyldighet att, som en del av myndighetens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott samt skydda och hjälpa all-

mänheten. En situation som omfattas av regleringen är exempelvis att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb placerats på viss plats och polisen behöver bereda sig tillträde till denna för att leta efter bomben (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen – en kommentar*, 2022, kommentaren till 23 §, version 14A, JUNO). Befogenheten att genomföra en husrannsakan med stöd av bestämmelsen förutsätter att det finns en geografisk koppling mellan platsen för ingripandet och den plats där det befarade brottet tros ske (*Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar*, prop. 2008/09:131, s. 19).

Möjligheterna att med stöd av polislagens reglering söka efter vapen och andra farliga föremål i brottsförebyggande syfte har utökats relativt nyligen. Regleringen trädde i kraft den 1 december 2021. I samband därmed konstaterade regeringen att det fanns ett påtagligt behov av att utöka möjligheterna att göra husrannsakan i detta syfte på fler ställen än tidigare. Slutsatsen drogs mot bakgrund av brottslighetens utveckling och att de kriminella anpassat sitt beteende genom att förvara vapen och andra farliga föremål på platser som var skyddade från intrång (*Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål*, prop. 2020/21:216, s. 9). De utökade befogenheterna är försedda med ett flertal begränsningar. Sedan tidigare fick husrannsakan göras i fordon eller båtar (20 a § polislagen) och genom utökningen kom även gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus att omfattas (20 b § polislagen). Det innebär att myndigheterna kan genomsöka exempelvis trappuppgångar, källargångar, tvättstugor, cykelrum och soprum. Däremot saknas det möjlighet att med stöd av polislagens regler söka igenom enskildas utrymmen, till exempel bostadslägenheter och privata förråd. Dessa utrymmen, särskilt bostadslägenheter, ansågs ha ett sådant skyddsvärde att de inte skulle omfattas av regleringen. Husrannsakan för att leta efter vapen eller andra föremål enligt polislagen får dessutom endast ske i vissa särskilda situationer, som knyter an till förutsättningarna för att förverka vapen och andra föremål som kan befaras komma till brottslig användning. Kopplingen innebär att befogenheterna enligt polislagen gäller i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra föremål ska användas vid våldsbrott. Som exempel nämns tillfällen då rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats men även utifrån en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats. Genomsökning får ske även om risken för att ett vapen eller annat farligt föremål ska

användas vid våldsbrott inte är överhängande eller gäller just den plats där husrannsakan ska genomföras (prop. 2020/21:216, s. 7 ff.).

I sammanhanget kan nämnas att JO flera gånger tidigare har kritiserat Polismyndigheten för en felaktig tillämpning av 20 a § polislagen, vilket enligt JO indikerade att bestämmelsen var svårtillämpad. Enligt JO:s mening fanns det brister i regleringen som borde lösas av lagstiftaren (se till exempel JO dnr 6855–2018). Med anledning av JO:s kritik har lagstiftaren särskilt understrukt att bedömningen av om en husrannsakan får göras enligt den nu aktuella regleringen i polislagen ska göras med utgångspunkt i situationen som sådan, inte i stödet för att ett vapen eller annat farligt föremål kan påträffas (prop. 2020/21:216, s. 14).

Åtgärder i gränsnära områden

Den 1 augusti 2023 trädde lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden i kraft. Lagen ger främst polisen utökade befogenheter att ingripa vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar för att förebygga brott (*Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden*, prop. 2022/23:109, s. 1). Lagen innehåller bland annat bestämmelser som innebär en möjlighet att, i gränsnära områden, genomföra en husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Regleringen innebär en möjlighet att genomsöka transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse (8 §). I förarbetena anförs att polisen måste få använda tvångsmedel som husrannsakan om den effektivt ska kunna bekämpa brott vid gränsen och att de befintliga möjligheterna att besluta om husrannsakan i en förundersökning inte ger polisen tillräckliga möjligheter att ingripa mot den gränsöverskridande brottsligheten. Vidare framgår av förarbetena att det har ansetts finnas ett påtagligt behov av utökade möjligheter att använda tvångsmedel och att detta behov är särskilt starkt i gränsnära områden (prop. 2022/23:109, s. 27).

11.2.3 De brottsbekämpande myndigheternas behov

Av våra utgångspunkter i kapitel 9 framgår att vi anser att de förhållanden som ligger till grund för det ökade behovet av att använda tvångsmedel i preventivt syfte även påverkar behovet av en utökad tvångsmedelskatalog. Behovet av en ändamålsenligt utformad tvångsmedelskatalog som svarar mot myndigheternas behov har blivit alltmer påtagligt.

Som framgår av avsnitt 4.3.3 har de brottsbekämpande myndigheterna redan i dag möjlighet att genomföra en husrannsakan utanför en förundersökning i syfte att förebygga och förhindra brott med stöd av polislagens regler. Myndigheterna har samstämmt uppgett att regleringen är otillräcklig för att tillgodose deras behov i det nu aktuella avseendet. Behovet av att genomföra husrannsakingar i preventivt syfte är enligt myndigheterna inte begränsat till de utrymmen som omfattas av polislagens reglering. En preventiv husrannsakan kan enligt myndigheterna dessutom behöva göras för att leta efter annat än vapen eller farliga föremål. Behovet av att använda preventiva tvångsmedel sammanfaller enligt myndigheterna inte heller nödvändigtvis med att det föreligger en sådan situation som genomförandet av en husrannsakan enligt polislagen förutsätter.

De brottsbekämpande myndigheterna har lämnat ett antal exempel på situationer då det finns behov av att genomföra en husrannsakan i preventivt syfte. Säkerhetspolisen, som i dag kan använda andra tvångsmedel enligt den befintliga regleringen i preventivlagen, har lämnat konkreta exempel från den verksamhet som preventivlagen tillämpas i.

Exempel från Säkerhetspolisen

1. Det inkom underrättelseinformation till Säkerhetspolisen om att en person sökt stöd i ledarskiktet i en internationell terroristorganisation för att bygga ett s.k. improviserat sprängämne och få tillgång till vapen i syfte att använda i ett terrorattentat. Säkerhetspolisen lade ner stora resurser på inhämtning för att bedöma om personen hade en sådan avsikt. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigt skede kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.

2. Det inkom underrättelseinformation till Säkerhetspolisen om att en aktör inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön försåg andra aktörer inom miljön med vapen. Säkerhetspolisen fick tillstånd till an-

vändning av hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen och bedrev spaning mot aktören, men fick inte fram tillräckligt med information för att kunna bekräfta eller avfärda uppgifterna. Polismyndigheten genomförde senare ett tillslag i ett annat ärende mot aktören som då greps, häktades och dömdes för grovt vapenbrott. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigare skede kunnat påträffa vapnet och därmed minskat risken för att det skulle komma till brottslig användning.

3. Det inkom underrättelseinformation till Säkerhetspolisen om att två aktörer inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön planerade sabotage mot kritiska samhällsfunktioner och hade ett vapenförråd. Säkerhetspolisen fick tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen. Först efter en längre tids inhämtning av uppgifter framkom information som gjorde att det fanns anledning att inleda förundersökning om vapenbrott och genomföra en husrannsakan. Genom en husrannsakan redan på underrättelsestadiet hade Säkerhetspolisen långt tidigare kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.

4. I flera ärenden har Säkerhetspolisen haft tillgång till underrättelseinformation om att en viss person ägnar sig åt spioneri men först efter en längre tid av spaning och användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen kunnat inleda en förundersökning. Skada för Sveriges säkerhet skulle då i många fall redan ha kunnat uppstå. Genom att genomföra en husrannsakan med stöd av preventivlagen skulle det kunna påträffas till exempel anteckningar med koppling till brottsligheten, stora mängder kontanter eller s.k. operativa telefoner vilket skulle kunnat föra utredningarna framåt snabbare och ökat Säkerhetspolisens möjligheter att avbryta den brottsliga verksamheten.

5. En person med medborgarskap i ett land som bedriver omfattande underrättelseverksamhet mot Sverige hade uppmärksammats vid flera tillfällen med okänd teknisk utrustning utanför en bostad tillhörande företrädare för en mycket skyddsvärd verksamhet. Med hänsyn till omständigheterna fick det anses föreligga en påtaglig risk för att personen i fråga skulle komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar spioneri. Hemliga tvångsmedel bedömdes inte kunna föra ärendet framåt men genom en husrannsakan hos personen skulle utrustningen som användes vid bostaden kunnat påträffas och den brottsliga verksamheten avbrytas.

Exempel från Polismyndigheten

1. Det pågår en pågående konflikt mellan två nätverk i ett utsatt område där skjutningar tidigare skett. Polisen får överskottsinformation från en utländsk underrättelsetjänst om att en ”soldat” i det ena nätverket har skaffat ett vapen som förvaras i ett visst angivet fordon. Den utländska

underrättelsetjänsten har villkorat den lämnade informationen med att den inte får användas i förundersökning. Här skulle möjligheten att genomföra en husrannsakan bekräfta eller avfärda informationen om vapnet och därigenom i vissa fall komma närmare en konkretiserad misstanke. Motsvarande situation kan uppkomma med anledning av underrättelseinformation från Försvarets radioanstalt som inte får användas i förundersökning.

2. Polismyndigheten fick via spaning kännedom om att några personer – som var kända som aktiva i nätverk där grovt våld utövas i konflikt med andra nätverk – mötts upp och på ett sätt som framställt som att man velat försäkra sig om att ingen utomstående var i närheten burit in ett par väskor i ett enskilt garage. Polisen hade sedan tidigare tips om att ett par av personerna skulle ha hanterat illegala vapen. Underrättelsesmisstanke uppkom om att det var någon form av vapen som placerats i garaget. I den uppkomna situationen skulle möjligheten att genomföra en husrannsakan bekräfta eller avfärda hypotesen att det hanterades vapen i garaget och Polismyndigheten skulle därigenom i vissa fall komma närmare en konkretiserad brottsmisstanke.

Exempel från Tullverket

Tullverket hade fått information om att mottagare av mycket stora mängder narkotika från kontinenten hade behov av och använde en specifik lagerlokal för att ta emot lastbilar innehållande narkotika och s.k. täcklast (rekvisita och billigt gods som kan återanvändas för smuggling alternativt slängas efter smugglingstillfället). Spaning och inhämtning med stöd av inhämtningslagen gav inte tillräckligt med information för att kunna kontrollera uppgifterna och bekräfta hypotesen. Därefter inkom underrättelseinformation från utlandet om att grupperingen inom två veckor skulle ta in stora mängder narkotika. Det var okänt var och när gränspassage skulle ske och vilket fordon som skulle användas. För att komma vidare behövde Tullverket genomföra bland annat en husrannsakan i lagerlokalen för att ta reda på vad eventuell täcklast skulle kunna bestå av, om CMR-dokument (fraktavtal vid internationell godsbefordran på väg) eller andra handlingar kan påträffas eller om andra iakttagelser kan göras om exempelvis vilka som har tillgång till lagerlokalen. Genom en kartläggning skulle Tullverket kunnat bekräfta hypotesen och få tillräckligt med information för att förhindra att narkotikasmugglingen genomförs.

En husrannsakan enligt rättegångsbalken kan syfta till att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för en utredning om ett brott. Åtgärden kan i dessa fall även användas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller som kan användas för att

utföra en genomsökning på distans (28 kap. 1 § första stycket RB). En undersökning på annat ställe kan göras för samma ändamål (28 kap. 10 § RB). Av myndigheternas behovsbeskrivningar och exempel framgår att behovet på det preventiva området framför allt gäller möjligheten att söka efter information, antingen i en handling eller beträffande förekomsten av ett visst föremål på platsen för undersökningen. För att söka efter informationen kan myndigheterna i en viss situation behöva få tillträde till ett utrymme eller något annat ställe som de annars inte har åtkomst till. Vilken information åtgärden syftar till att inhämta kan variera. Åtgärden kan leda till att myndigheterna kan ingripa för att förhindra den brottsliga verksamheten, eller att brottsmisstanken konkretiseras och att arbetet övergår i en förundersökning. En annan möjlig följd är att misstankarna visar sig vara felaktiga och kan avskrivas.

Som framgått anser myndigheterna att information om vad som finns i ett visst utrymme, till exempel i en lagerlokal eller bostad, sällan kan göras tillgänglig för myndigheterna på annat sätt än genom en undersökning av platsen i fråga. Slutligen kan det konstateras att det beskrivna behovet inte är begränsat till vissa särskilda platser och att det omfattar bostäder.

11.2.4 Ett konkret och påtagligt behov av husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Av delbetänkandet framgår att vi anser att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda tvångsmedel i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Ett sådant behov har konstaterats tidigare i samband med att preventivlagen infördes och samma bedömning har gjorts även i närtid, när preventivlagens tillämpningsområde utvidgades (jfr *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och ut-*

reda allvarliga brott, prop. 2022/23:126, s. 68 ff.). Detta behov är utgångspunkt även för våra överväganden om behovet av att använda husrannsakan i preventivt syfte.

De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit ett antal situationer då de anser att det finns ett behov av att kunna använda husrannsakan för att förhindra brottslig verksamhet. Både myndigheternas behovsbeskrivningar och de exempel som de beskrivit ger stöd för slutsatsen att det finns ett konkret behov av en möjlighet att ge tillstånd till både husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen. Som framgår i kapitel 9 sker den informationsinhämtning som regleras i preventivlagen i situationer som är lika de där hemliga tvångsmedel förekommer i förundersökningar. Även detta talar för att behovet av att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe i huvudsak är detsamma när syftet är att förhindra brottslig verksamhet som när det är att utreda ett begånget allvarligt brott. Däremot torde behovet aktualiseras mer sällan när det gäller att förhindra brottslig verksamhet än i förundersökningar där åtgärderna är relativt vanligt förekommande.

Den befintliga regleringen tillgodoser inte myndigheternas behov

Frågan om behovet av att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe i de situationer som omfattas av preventivlagen ska bedömas mot bakgrund av vilka andra verktyg som myndigheterna har tillgång till i motsvarande situation, dvs. innan förundersökning har inletts. Som framgår av avsnitt 11.2.2 medger polislagen att husrannsakan och liknande åtgärder i vissa fall kan verkställas utanför en förundersökning. Därutöver har som framgår av samma avsnitt myndigheternas befogenheter i gränsnära områden utökats. Vi bedömer dock att regleringen i polislagen respektive lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden inte tillgodoser de behov som framkommit i utredningen.

Bestämmelsen i 23 § polislagen om att en polisman i syfte att avvärja brott får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe är avsedd för andra situationer än de som myndigheterna nu har beskrivit. Exempel på när bestämmelsen kan tillämpas är när det kommer in ett tips till polisen om att en bomb placerats på viss plats, det finns indikationer på terroristverksamhet mot Sverige eller när polisen

får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Dessa polisiära befogenheter förutsätter inte att det är fråga om en omedelbart förestående gärning och inte heller att brottsrisken är kvalificerad. Det senare beror på att bestämmelsen är avsedd att kunna tillämpas bland annat vid bombhot, där omständigheterna erfarenhetsmässigt snarast är sådana att hotet kan presumeras vara falskt (Nils-Olof Berggren och Johan Munck. *Polislagen – en kommentar*, kommentaren till 23 §, 2022, version 14A, JUNO.). Kraven för att med tvång bereda sig tillgång till enskildas skyddade utrymmen med stöd av denna reglering är alltså lägre än de krav som uppställs i preventivlagen. En åtgärd enligt bestämmelsen förutsätter emellertid att det finns en geografisk koppling mellan platsen för ingripandet och den plats där det befarade brottet förväntas ske (se avsnitt 11.2.2). I de situationer som de brottsbekämpande myndigheterna beskrivit saknas många gånger ett sådant samband. Myndigheternas behov kan i stället avse att undersöka exempelvis en lagrings- eller uppehållsplats som har anknytning till personer som misstänks vara inblandade i en viss brottslig verksamhet men som saknar koppling till den plats där det befarade brottet förväntas ske. Till detta ska läggas att en åtgärd med stöd av 23 § polislagen endast får ske för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Som framgått av behovsbeskrivningarna och exemplen avser myndigheternas behov typiskt sett att inhämta information av något slag snarare än att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Bestämmelserna i 20 a och 20 b §§ polislagen, som innebär en möjlighet för myndigheterna att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål är begränsade på så vis att endast båtar, fordon och gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus får undersökas (se avsnitt 11.2.2). Reglerna medger visserligen förhållandevis omfattande möjligheter för myndigheterna att genomsöka exempelvis trappuppgångar, källargångar, tvättstugor, cykelrum och soprum, men som framgår av myndigheternas behovsbeskrivningar och exempel är inte det nu aktuella behovet begränsat till sådana utrymmen. Det kan på det preventiva området, på samma sätt som i en förundersökning, uppstå behov av att undersöka allehanda utrymmen innefattande allt från bostäder, kontor eller lagerlokaler till förvaringsskåp på allmänna platser. För det fall det uppstår behov av att undersöka en bil, båt eller gemensamma utrymmen

i ett flerbostadshus är det inte heller nödvändigtvis så att myndigheternas sökande avser ett vapen eller något annat farligt föremål som är ägnat att användas vid brott mot liv eller hälsa. Slutligen kan konstateras att möjligheterna att genomföra en husrannsakan med stöd av 20 a och 20 b §§ polislagen endast är tillämplig i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra föremål ska användas vid våldsbrott (prop. 2020/21:216, s. 7 ff.). Inte heller i detta avseende tillgodoser regleringen fullt ut, behoven inom preventivlagens område som utgår från en annan slags riskbedömning.

Även de utökade polisiära befogenheterna i gränsnära områden är begränsade, i dessa fall till genomsökning av fordon i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet (se avsnitt 11.2.2). För det fall behovet av att genomföra en husrannsakan i syfte att förhindra brott skulle uppstå i gränsnära områden är detta behov inte, som konstaterats tidigare, begränsat till genomsökning av enbart fordon.

Sammantaget står det enligt vår uppfattning klart att, även om det finns relativt generösa regler som tillåter husrannsakan i många situationer, den befintliga regleringen inte tillgodoser de behov som kommit fram i utredningen. Avslutningsvis ska det sägas att det inte kan uteslutas att det, för det fall det införs en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan enligt preventivlagen, uppkommer situationer då motsvarande åtgärd även hade kunnat vidtas med stöd av annan reglering. I vissa fall kan exempelvis behovet av att söka efter ett vapen eller annat föremål sammanfalla med att det föreligger en sådan situation då motsvarande undersökning hade kunnat göras med stöd av polislagen. Denna överlappning förväntas dock inte föranleda några särskilda tillämpningsproblem.

Alternativa metoder saknas, är ineffektiva eller mer integritetskänsliga

Av de exempel som myndigheterna lämnat framgår att den information som en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe enligt preventivlagen syftar till att inhämta kan vara svår att erhålla på annat sätt. I de situationer då en ansökan om tillstånd att utföra en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen skulle kunna komma i fråga bedrivs regelmässigt redan spaning och annan underrättelseinhämtning men det bedöms inte vara möjligt att

med dessa metoder få fram den eftersökta informationen. I vart fall kan en sådan åtgärd framstå som avsevärt mindre effektiv än en husrannsakan eller undersökning på annat ställe. Om myndigheterna exempelvis vill veta vad som finns i en bostad eller ett garage får spaning bedrivas utanför dessa utan några tidsgränser och med teknisk utrustning, till exempel handhållna kameror. Däremot får myndigheterna inte utan ett beslut om husrannsakan titta in i samma utrymme för att se om ett eftersökt föremål finns på platsen (jfr JO 1970, s. 69). En husrannsakan skulle i dessa fall begränsas till en ögonblicksbild av vilka föremål som finns i det aktuella utrymmet och kan ha stor betydelse för att avfärda eller bekräfta myndigheternas misstankar. Om det är fråga om ett föremål som förr eller senare kommer i förflyttning kan samma information som vid husrannsakan vinnas genom spaning, under förutsättning att föremålet kan iakttas vid förflyttningen och att några ytterligare undersökningar av föremålet inte behövs. En annan fråga är om detta är önskvärt ur ett effektivitets- och integritetsperspektiv.

Om myndigheternas intresse som i exemplet ovan är begränsat till en undersökning av om ett visst föremål finns i ett skyddat utrymme kan denna information möjligtvis inhämtas med hjälp av kameraövervakning, vilket även det i regel fordrar både ett intrång och övervakning under längre tid.

Förväntas den eftersökta informationen finnas i en handling som lagrats i eller är åtkomlig med hjälp av elektronisk kommunikationsutrustning kan det finnas flera alternativa metoder. Handlingen kan antingen eftersökas inom ramen för en husrannsakan, genomsökning på distans eller hemlig dataavläsning. De praktiska förutsättningarna för att verkställa hemlig tvångsmedelsanvändning kan dock variera från fall. Myndigheterna bör ha en möjlighet att i det enskilda fallet kunna välja den metod som är mest effektiv och minst integritetskänslig. När det gäller användning av hemlig dataavläsning, som anses vara ett särskilt integritetskänsligt tvångsmedel, kan det ifrågasättas om den åtgärden för att eftersöka en handling skulle vara att föredra från integritetssynpunkt framför husrannsakan.

Våra överväganden

Myndigheterna har genom exempel och behovsbeskrivningar påtalat ett konkret behov av att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Husrannsakan och undersökning på annat ställe är vanligt förekommande tvångsmedel i förundersökningar och används då bland annat för att inhämta olika typer av information om brott. Inhämningen i förundersökningar kan även inbegripa information om kriminaliserade förstadier till vissa av de brott som omfattas av preventivlagen. Behovet av att i förundersökning använda tvångsmedlen för dessa ändamål är inte ifrågasatt. Det har inte framkommit något som talar för att behovet av att i vissa fall använda husrannsakan och undersökning på annat ställe för att inhämta information skulle vara mindre när behovet uppstår i preventivfallen än i förundersökningar. Även dessa allmänna överväganden stödjer slutsatsen att det finns ett behov av att använda tvångsmedlen för att förhindra brottslig verksamhet.

Den befintliga regleringen om husrannsakan och liknande åtgärder utanför förundersökningar är försedd med olika begränsningar som gör att det behov som framkommit i utredningen inte tillgodoses. Att det kan förekomma enstaka situationer då en husrannsakan eller en liknande åtgärd skulle kunna företas även med stöd av annan reglering föranleder ingen annan bedömning.

Vi bedömer vidare att en husrannsakan eller undersökning på annat ställe på samma sätt som när åtgärderna används i andra sammanhang, kan ge myndigheterna tillgång till information som svårigen, effektivt och i tid för att förhindra brott, kan komma åt på något annat sätt.

Det behov som beskrivits i utredningen är begränsat till situationer som omfattas av preventivlagen, i vilka det är vår generella utgångspunkt att de brottsbekämpande myndigheterna har ett konkret och påtagligt behov av att använda tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslig verksamhet. Mot bakgrund av preventivlagens begränsade tillämpningsområde och till att tvångsmedelsbehovet varierar från fall till fall kan inte husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen förväntas bli särskilt vanligt förekommande åtgärder. Till detta bidrar, när det gäller dessa åtgärder i preventivt syfte, att det finns en förhållandevis stor risk för att åtgärderna upp-

täcks av den som utsätts för dem. Husrannsakan och undersökning på annat ställe får därför bedömas vara åtgärder som skulle användas först när andra möjligheter i stort sett är uttömda. Samtidigt är behovet stort av att använda tvångsmedlen i de fall detta kommer i fråga. Vi anser att behovet av att införa en reglering som ger möjlighet att använda husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte ska bedömas utifrån sistnämnda utgångspunkt, inte utifrån förväntat antal beslut om tillstånd till dessa tvångsmedel. Sammantaget är vår bedömning att det finns ett konkret och påtagligt behov av att i vissa fall kunna göra en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe i syfte att förhindra allvarlig brottslighet.

11.2.5 Husrannsakan och undersökning på annat ställe kan förväntas vara effektiva preventiva tvångsmedel

Vår bedömning: Husrannsakan och undersökning på annat ställe kan förväntas vara effektiva åtgärder för att inhämta information i syfte att förhindra allvarlig brottslig verksamhet.

Skälen för vår bedömning

Som framgått är det vår utgångspunkt att preventiv tvångsmedelsanvändning är effektiv. Husrannsakan och undersökning på annat ställe används ofta och är omvittnat effektiva åtgärder i brottsutredningar. Det ska dock sägas att det inte genomförts systematiska utvärderingar av effektiviteten på samma sätt som när det gäller de hemliga tvångsmedlen. Det saknas emellertid anledning att av detta skäl ifrågasätta tvångsmedlens effektivitet.

Vi har vidare konstaterat att omständigheterna då tvångsmedel används i förundersökningar respektive i preventivt syfte i många avseenden är påfallande lika. Detsamma gäller situationer när husrannsakan eller undersökning på annat ställe aktualiseras. I båda fallen är det fråga om att myndigheterna i ett visst utredningsläge har ett behov av information om vad som finns på en viss plats eller av att undersöka ett visst föremål. Inget har framkommit som talar för att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe skulle vara en mindre effektiv åtgärd för att tillgodose detta behov på det preven-

tiva området än i en förundersökning. De konkreta exempel från myndigheterna som återgetts i avsnitt 10.2.3 visar också enligt vår bedömning att det finns ett flertal situationer som omfattas av preventivlagen då en husrannsakan skulle utgöra ett effektivt och ändamålsenligt tvångsmedel. Sammantaget bedömer vi därför att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe enligt preventivlagen kan förväntas vara effektiva preventiva tvångsmedel.

11.2.6 Husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: Införandet av en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen innebär ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

Skälen för vår bedömning

En husrannsakan eller undersökning på annat ställe är oavsett sammanhang förenad med integritetsrisker för den som drabbas av åtgärden. De mest omfattande integritetsriskerna finns typiskt sett vid undersökning av bostäder och i digitala miljöer. Samtidigt kan integritetsriskerna variera mycket från fall till fall och det är svårt att på förhand bedöma vilka integritetsrisker som är förknippade med en husrannsakan eller undersökning på annat ställe och att förutse samtliga de situationer som regleringen kan komma att tillämpas i. I vissa fall kan det vara fråga om en förhållandevis begränsad integritetsrisk. En undersökning av exempelvis en gårdsplan, ett skåp på en tågstation, ett källarförråd eller liknande kan inte jämföras med en undersökning av ett småhus eller en lägenhet som används som stadigvarande bostad. Detta gäller inte minst de integritetsrisker som en sådan åtgärd innebär för utomstående. I det ena fallet kan det i praktiken helt saknas risker för utomståendes integritet, i det andra fallet kan riskerna för intrång i integriteten för barn och andra familjemedlemmar som helt saknar anknytning till brottslig verksamhet vara påtagliga. Som framgått har dessa risker accepterats i andra sammanhang, både inom och utanför förundersökningens ramar.

Det ska erinras om att användningen av preventiva tvångsmedel i vissa fall kan ersätta andra ingripande åtgärder som annars skulle ha utförts av de brottsbekämpande myndigheterna i syfte att inhämta information. Användning av ett tvångsmedel kan till exempel ersätta spaning med följderna att en typ av integritetsintrång ersätts av ett annat (jfr SOU 2022:52, s. 176). Detsamma gäller för husrannsakan och undersökning på annat ställe. Införandet av en möjlighet att ge tillstånd till en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen kan också innebära att användningen av andra hemliga tvångsmedel minskar eller uteblir. I vissa fall kan en husrannsakan, särskilt i den digitala miljön, ersätta andra tvångsmedel som får användas preventivt enligt gällande reglering. Undersökning av en dator eller mobiltelefon kan göras både inom ramen för en husrannsakan och med stöd av reglerna om hemlig dataavläsning. Det kan inte uteslutas att en husrannsakan, som är begränsad till en ögonblicksbild av vad som vid tidpunkten för åtgärden finns i ett sådant informationssystem, skulle innebära ett mindre integritetsintrång än om till exempel hemlig dataavläsning i stället används. Bedömningen av vilken metod för att inhämta information som innebär minst risker för den personliga integriteten i det enskilda fallet måste ytterst ankomma på rättstillämpningen att avgöra. Det kan även vara så att en brottsmisstanke kan avfärdas efter en husrannsakan eller undersökning på annat ställe vilket kan leda till att eventuella andra pågående tvångsmedel kan avbrytas.

Lagstiftaren har tidigare intagit utgångspunkten att frågan om det bör införas en möjlighet att ge tillstånd till användning av ett visst tvångsmedel bör bedömas med utgångspunkt i det allvarligaste integritetsintrång som sådan tvångsmedelsanvändning kan ge upphov till. Typiskt sett tillskrivs bostäder, i konkurrens med digitala informationsbärare, de starkaste integritetsintressena när frågor om husrannsakan och undersökning på annat ställe diskuteras. Det råder enligt vår uppfattning ingen tvekan om att användningen av dessa tvångsmedel är ingripande och att en husrannsakan exempelvis i en bostad kommer i konflikt med grundläggande mänskliga rättigheter, som rätten till privatliv.

Införandet av en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen innebär inte att något nytt tvångsmedel införs, utan att befintliga tvångsmedel får användas i något fler situationer. En husrannsakan eller undersök-

ning på annat ställe utanför en förundersökning utgör inte i sig ett större integritetsintrång än en husrannsakan som verkställs på samma sätt under en förundersökning. De konkreta riskerna för enskildas integritet som aktualiseras är desamma i båda fallen. Husrannsakan och undersökning på annat ställe har, trots det betydande integritetsintrång som dessa åtgärder i vissa fall kan medföra, ansetts vara proportionerliga åtgärder i flera fall utanför preventivlagens tillämpningsområde. Med detta sagt kan det, som vi återkommer till i avsnitt 13.5.2, förväntas att en husrannsakan enligt preventivlagen oftast kommer att ske utan att den drabbade är närvarande. Detta innebär en utökad risk för enskildas personliga integritet, eftersom den som drabbas av åtgärden inte har möjlighet att bevaka sina rättigheter i samband med verkställigheten. Även om det som framgått förekommer att husrannsakingar enligt rättegångsbalken också verkställs utan närvaro av den drabbade utgör sådana åtgärder undantag i förundersöknings-sammanhang, där de flesta husrannsakingar enligt uppgift verkställs på annat sätt.

Om tillstånd till att genomföra en husrannsakan eller undersökning på annat ställe kan meddelas i fler situationer ökar antalet tillfällen då risker för enskildas integritet aktualiseras. Detta gäller både för dem som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen riktas mot och för utomstående som inte misstänks vara delaktiga i den aktuella brottsligheten. Fler personer kan bli föremål för tvångsmedelsanvändning, fler utomstående kan utsättas för integritetsintrång och mer information som kan vara av känslig art för enskilda kan komma till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen ges dessutom i situationer då det saknas en konkret brottsmisstanke och det finns därför en risk för att tvångsmedel i vissa fall kommer att användas mot en person som senare visar sig inte vara inblandad i brottslig verksamhet (jfr SOU 2022:52, s. 172 f.). Sammantaget är det därmed vår bedömning att införandet av en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe i syfte att förhindra allvarlig brottslighet innebär ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

11.2.7 En möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe ska införas i preventivlagen

Vårt förslag: En möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe ska införas i preventivlagen. Åtgärderna ska kunna vidtas i syfte att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.

Skälen för vårt förslag

Vi har bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen och att åtgärderna kan förväntas vara effektiva preventiva tvångsmedel. Vidare har vi bedömt att behoven av att vidta dessa åtgärder inte tillgodoses av den befintliga regleringen. Behovet ska ses mot bakgrund av vår allmänna utgångspunkt, att det i vissa fall finns ett konkret och påtagligt behov av att tillåta användningen av tvångsmedel i syfte att förhindra brottslig verksamhet och att det finns ett starkt intresse av att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Sammantaget innebär det nu sagda att starka skäl talar för att det bör finnas en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe när syftet är att förhindra allvarliga brott.

Som vi konstaterat i avsnitt 11.2.6 innebär införandet av en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen ökade integritetsrisker. Den brottslighet som omfattas av preventivlagen, innefattande det utökade tillämpningsområdet som vi föreslagit, är genomgående av mycket allvarligt slag. Intresset av att förhindra att dessa brott fullbordas är starkt. Detta intresse väger enligt vår bedömning tyngre än de risker som finns för det integritetsintrång som är förknippat med husrannsakan och undersökning på annat ställe. I sammanhanget ska åter erinras om att allvarliga brott medför allvarliga integritetskränkningar för den som utsätts för brott och att brottet också kan ha negativ påverkan på många andra människor. Som tidigare framhållits har staten ett ansvar för att se till att myndigheterna har ändamålsenliga och

effektiva verktyg till sitt förfogande i det arbete som syftar till att förhindra brott.

När det gäller för vilket ändamål en tvångsmedlen ska få användas enligt preventivlagen har myndigheterna framställt behov som avser att kunna bereda sig tillträde till ett visst utrymme i syfte att inhämta information av något slag. I det tidigare förslaget om husrannsakan i preventivlagen, som aldrig genomfördes, angavs att syftet med en husrannsakan skulle vara att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen i ärendet (Ds. 2005:21, s. 14). Syftet med de åtgärder som kan tillåtas enligt preventivlagen är dock att förhindra brottslig verksamhet (jfr 5 §). Detsamma bör gälla för husrannsakan och undersökning på annat ställe. Tillstånd till en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen bör således kunna ges i syfte att utröna omständigheter som kan ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.

Även om husrannsakan och undersökning på annat ställe är ingripande tvångsmedel är tillämpningsområdet som framgått tidigare omfattande när det gäller möjligheten att använda åtgärderna i en förundersökning. En husrannsakan i en bostad eller motsvarande kan då användas för att utreda brottslighet som är betydligt mindre allvarlig än den som omfattas av preventivlagen. Som framgått anser vi att de proportionalitetsbedömningar som tidigare gjorts av lagstiftaren och som kommer till uttryck i den befintliga tvångsmedelsregleringen bör utgöra utgångspunkten vid utformningen av den preventiva tvångsmedelskatalogen. Såsom tillämpningsområdet utformats för husrannsakan respektive hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken kan det svårligen förstås på annat sätt än att en husrannsakan ska anses vara den mindre ingripande av dessa åtgärder. Med undantag för vårt förslag avseende hemlig rumsavlyssning i avsnitt 10.8 får alla de hemliga tvångsmedlen i preventivlagen användas inom hela lagens tillämpningsområde. Med de ovan angivna utgångspunkterna bör detta gälla även för husrannsakan. Även detta tvångsmedel bör därmed få användas inom hela preventivlagens tillämpningsområde.

När det slutligen gäller förhållandet mellan en husrannsakan och en undersökning på annat ställe kan det konstateras att gränsdragningen mellan dessa tvångsmedel i rättegångsbalken utgår från vilken plats en undersökning företas på. Det har i detta sammanhang ansetts motiverat att ställa upp mindre omfattande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier för undersökningar som företas på andra platser

än de vid en husrannsakan – som omfattar undersökningar av hus, rum och slutna förvaringsställen. Som framgått i kapitel 9 anser vi emellertid att den preventiva tvångsmedelsanvändningens särart motiverar särskilt omfattande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Preventivlagen i dess nuvarande lydelse är utformad med den utgångspunkten. Dessa högt ställda krav på skydd för den personliga integriteten och rättssäkerheten gör sig gällande oavsett vilket tvångsmedel som ska användas i preventivt syfte. Mot denna bakgrund bedömer vi att det vid preventiv tvångsmedelsanvändning saknas skäl att ställa upp lägre krav för undersökningar på platser som inte omfattas av husrannsakaninstitutet. Vår utgångspunkt är därmed att samma reglering ska gälla för både husrannsakan och undersökning på annat ställe. Det sagda innebär att både husrannsakan och undersökning på annat ställe borde få användas för att förhindra all den brottslighet som preventivlagen omfattar.

Enligt vår uppfattning är det alltså proportionerligt att införa en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte och att det ska kunna ske även i en integritetskänslig miljö som en bostad. Frågan om en sådan åtgärd är proportionerlig i det enskilda fallet ankommer ytterst på rätts-tillämpningen att bedöma. Allvaret i den brottslighet som åtgärden syftar till att förhindra och betydelsen av åtgärden för detta ändamål måste då vägas mot det integritetsintrång som åtgärden kan föranleda. Sammantaget anser vi, även med beaktande av de integritetsrisker som en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen kan medföra, att det är proportionerligt att införa en sådan möjlighet. Det sagda gäller under förutsättning att kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 13.

11.3 Genomsökning på distans

11.3.1 Inledning

Rättegångsbalkens reglering av genomsökning på distans har beskrivits i avsnitt 4.4.2. Som framgått har regleringen ett nära samband med reglerna om husrannsakan. Genomsökning på distans är ett eget tvångsmedel men ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag (*Modernare regler för användningen av tvångs-*

medel, prop. 2021/22:119, s. 78). Inom ramen för en husrannsakan kan de brottsbekämpande myndigheterna söka igenom lokalt lagrade handlingar i en elektronisk kommunikationsutrustning som påträffats vid verkställighet av tvångsmedlet (prop. 2021/22:119, s. 65). Möjligheten att besluta om genomsökning på distans enligt rättegångsbalken kompletterar denna reglering och innebär att myndigheter även kan söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen (jfr 28 kap. 10 a § RB).

I avsnitt 11.2.7 har vi föreslagit att det ska införas en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen. Vårt uppdrag innefattar att överväga om även genomsökning på distans ska få användas för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2022:104). På samma sätt som när det gäller övriga tvångsmedel och verkställighetsåtgärder utgår våra överväganden i denna del från den befintliga regleringen i preventivlagen.

11.3.2 Behov och effektivitet

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda genomsökning på distans för att förhindra brottslig verksamhet. Genomsökning på distans kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att inhämta information i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Skälen för vår bedömning

Införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans i rättegångsbalken

En möjlighet att besluta om genomsökning på distans infördes i rättegångsbalken den 1 juni 2022. Lagstiftaren har därmed i närtid gjort bedömningen att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda genomsökning på distans för att inhämta information för brottsbekämpande ändamål i förundersökning samt att åtgärden kan förväntas vara effektiv. I enlighet med vad som angetts i kapitel 9 utgår vi från dessa ställningstaganden i våra överväganden. Det ska dock prövas om de skäl som angetts för införandet av en möjlighet

att besluta om genomsökning på distans i förundersökningsfallen även gör sig gällande vid de förhållanden som är utanför en förundersökning. Ett införande av en möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans enligt preventivlagen förutsätter därtill att myndigheterna har ett konkret och påtagligt behov av att använda åtgärden i preventivt syfte.

I förarbetena till regleringen om genomsökning på distans i rättegångsbalken framhölls att det är vanligt att elektroniska uppgifter som kan ha betydelse för en utredning är lagrade på annan plats än i det föremål, till exempel en dator eller telefon, som påträffas vid en husrannsakan. Som exempel nämndes uppgifter som är lagrade i det så kallade molnet eller på externa servrar. Vidare konstaterades att den dominerande uppfattningen om rättsläget innebar att myndigheterna inte fick bereda sig tillgång till dessa externt lagrade handlingar inom ramen för en husrannsakan. Regeringen ansåg att regleringen i detta avseende inte var anpassad efter samhällets, eller brottslighetens, allt bredare digitalisering och att det behövdes effektivare verktyg för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Regeringen anförde vidare att den dåvarande regleringen kunde innebära att en telefon eller dator som påträffades vid en husrannsakan fick sökas igenom efter information som var lagrad lokalt på telefonen eller datorn samtidigt som det inte var tillåtet att öppna internetbaserade applikationer eller meddelandetjänster i utrustningen för att söka efter motsvarande information, eftersom den informationen är lagrad på annat håll. Sammantaget ansåg regeringen att regler behövde införas som kunde ge tillgång även till handlingar som lagras på distans och att detta slags åtgärder framstod som nödvändiga i brottsutredningar (prop. 2021/22:119, s. 75 f.).

Den nya möjligheten till undersökning infördes i form av ett nytt tvångsmedel men regeringen framhöll att en utgångspunkt för genomsökning på distans bör vara att det ses som en förlängning av husrannsakan och beslag (prop. 2021/22:119, s. 78). Regeringen konstaterade att det visserligen kan bli möjligt att få tillgång till mer information vid en genomsökning på distans än vid en ordinär husrannsakan, men anförde att den huvudsakliga skillnaden mellan åtgärderna endast är att de eftersökta elektroniska handlingarna är lagrade på en annan plats än husrannsakan kan ge tillgång till. Detta berodde enligt regeringen på den tekniska utvecklingen snarare än ett medvetet val hos användaren och mot denna bakgrund ansåg regeringen

att det inte skulle ställas högre krav för genomsökning på distans än vad som gäller för husrannsakan (prop. 2021/22:119, s. 80 f.).

De brottsbekämpande myndigheternas behov

De brottsbekämpande myndigheternas beskrivningar av behovet av att använda husrannsakan för att förhindra brott har återgetts i avsnitt 11.2.3. Eftersom genomsökning på distans utgör en förlängning av husrannsakan har samma förhållanden som vid husrannsakan betydelse för bedömningen av behovet av att använda genomsökning på distans för att förhindra brottslig verksamhet.

De brottsbekämpande myndigheterna har samstämmt beskrivit att de har behov av att använda genomsökning på distans i syfte att förhindra brottslig verksamhet. Den kommunikationsutrustning som kan förväntas påträffas vid en husrannsakan enligt preventivlagen är densamma som i en förundersökning och teknikutvecklingen, som inneburit att allt fler uppgifter som är tillgängliga med hjälp av exempelvis en mobiltelefon inte är fysiskt lagrade i denna enhet, påverkar båda dessa situationer i lika stor utsträckning. Sammantaget har myndigheterna därför anfört att behovet av genomsökning på distans motsvarar det behov som finns i förundersökningsfallen och att åtgärden kan förväntas vara lika effektiv även när den används för att inhämta information i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Våra överväganden

Som framgått utgår vi från lagstiftarens tidigare överväganden när det gäller behovet av att använda de olika tvångsmedlen och åtgärdernas förväntade effektivitet. Att genomsökning på distans införts i rättegångsbalken är en följd av den tekniska utvecklingen. Som Lagrådet konstaterade behövdes regleringen för att återställa läget för brottsbekämpande myndigheter till det som rådde tidigare (prop. 2021/22:119, s. 303). Det finns inget som talar för att den tekniska utvecklingens påverkan skulle vara mindre när genomsökning på distans används i preventivt syfte jämfört med i en förundersökning. Tvärtom torde det vara så att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att möta precis samma problematik beträffande externt lagrade uppgifter i exempelvis datorer eller telefoner oavsett i vilket syfte de fått

tillstånd till att genomsöka sådana informationsbärare. Vi bedömer därför att behovet av att använda genomsökning på distans, som ett komplement till husrannsakan, är lika stort i preventivfallen som i motsvarande situation i en förundersökning. Detta behov är såväl konkret som påtagligt eftersom det annars i många fall skulle vara omöjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till externt lagrad information. Alternativet till att få fram informationen skulle vara att göra husrannsakan i det företags serverhall där informationen är lagrad, vilket är tidsödande, resurskrävande och onödigt integritetskränkande eftersom en sådan åtgärd berör även utomstående personer (jfr prop. 2021/22:119, s. 75 f.).

Ett annat alternativt sätt att få tillgång till lagrad information skulle kunna vara genom hemlig dataavläsning men det är en mer ingripande åtgärd eftersom den inte enbart ger tillgång till en ögonblicksbild av vilket innehåll som finns i en enhet. Lagstiftaren har också bedömt att det finns en klar skiljelinje mellan genomsökning på distans och hemlig dataavläsning och att det finns betydande skillnader mellan dessa regelverk, både när det gäller vilka handlingar myndigheterna får tillgång till genom åtgärderna och hur denna tillgång skapas (prop. 2021/22:119, s. 87). Att avstå från att införa en möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans med hänvisning till möjligheten att besluta om tillstånd till hemlig dataavläsning framstår därför inte som en tillfredsställande lösning. En sådan ordning skulle också strida mot behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Inte heller när det gäller frågan om effektiviteten i åtgärden som sådan har något framkommit som talar för att förutsättningarna för att med hjälp av en genomsökning på distans inhämta information av visst slag skulle vara sämre när åtgärden används för att förhindra brott än när den används för att utreda brott i en förundersökning. En annan sak är att de konkreta möjligheterna för att använda genomsökning på distans är sämre när åtgärden vidtas i hemlighet. Detta medför inte helt obetydliga praktiska svårigheter och minskar användningsområdet. I dessa fall saknas till exempel möjligheter att genomföra en genomsökning på distans med hjälp av teknisk utrustning som tagits i beslag, eller som kan påträffas vid en öppen husrannsakan eller kroppsvisitation. Det kan också vara så att undersökningen lämnar spår som röjer myndigheternas åtgärder. Samma svårigheter kan uppstå i förundersökningar om allvarlig brottslighet då myndigheterna, till exempel av utredningsskäl, inte vill att en misstänkt person

ska få kännedom om att en genomsökning på distans har skett. Eftersom användningen av preventiva tvångsmedel ofta förväntas ske i hemlighet aktualiseras dessa svårigheter i fler fall än i förundersökningar. När förutsättningarna medger att genomsökning på distans används i preventivt syfte kan emellertid åtgärden förväntas ge tillgång till lagrad information på samma sätt som när motsvarande åtgärd företas i en förundersökning. I denna mening kan genomsökning på distans förväntas vara ett effektivt preventivt tvångsmedel.

11.3.3 Genomsökning på distans enligt preventivlagen innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: Införandet av en möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans enligt preventivlagen innebär ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

Skälen för vår bedömning

Som framgått i avsnitt 11.3.1 utgår rättegångsbalkens reglering av genomsökning på distans från regleringen beträffande husrannsakan. Beslagsutredningen, vars förslag ligger till grund för reglerna om genomsökning på distans, uttalade att en genomsökning av elektronisk information som lagrats externt inte i sig kan ses som mer integritetskränkande för innehavaren av informationen än en undersökning av det lokalt lagrade innehåll i en informationsbärare som kan genomsökas under en husrannsakan. Vidare anförde Beslagsutredningen att det principiellt var svårt att se någon skillnad, ur ett integritetsperspektiv, mellan att myndigheterna tar del av externt lagrat innehåll respektive innehåll som lagrats lokalt i en informationsbärare som är föremål för undersökning. Sammantaget ansågs de aktuella åtgärderna, i fråga om integritetsintrånget, vara jämförbara med de åtgärder som kan ske inom ramen för en husrannsakan eller ett beslag (SOU 2017:100, s. 304 f. och 314 f.).

Vi anser, som angetts i kapitel 9, att våra överväganden i frågor om integritet och proportionalitet bör utgå från lagstiftarens tidigare ställningstaganden i motsvarande frågor när det gäller användningen av tvångsmedel och verkställighetsåtgärder i en förundersökning.

Detta gäller även för genomsökning på distans. Det finns inget som talar för att det faktiska integritetsintrånget skulle skilja sig åt vid genomsökning på distans i en förundersökning respektive i preventivfallen. En genomsökning på distans innebär att samma uppgifter tillgängliggörs för myndigheterna oavsett om åtgärden utförs i preventivt eller brottsutredande syfte. Det saknas därmed skäl att frångå de bedömningar som tidigare gjorts, att genomsökning på distans – i fråga om integritetsintrånget – är jämförbart med exempelvis en husrannsakan. Med detta sagt är det som framgått vår utgångspunkt att preventiv tvångsmedelsanvändning i sig innebär ökade risker för enskildas personliga integritet. I detta fall innebär en utökning av möjligheten att undersöka innehållet i en informationsbärare att myndigheterna får tillgång till mer information som kan innebära ett integritetsintrång både för den som husrannsakan görs hos och andra personer som det kan finnas information om i den undersökta enheten. Vi bedömer därför att införandet av en möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans enligt preventivlagen innebär ökade risker för enskildas personliga integritet.

11.3.4 En möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans ska införas i preventivlagen

Vårt förslag: En möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans i syfte att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet ska införas i preventivlagen.

Skälen för vårt förslag

I avsnitt 11.2.7 har vi föreslagit att det ska införas en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan enligt preventivlagen. Genomsökning på distans utgör en förlängning av rättegångsbalkens reglering av husrannsakan och har av lagstiftaren ansetts vara en nödvändig utökning av tvångsmedlen i förundersökningar som en följd av den tekniska utvecklingen. Vi har bedömt att det finns motsvarande behov även i de fall som omfattas av preventivlagen. Vidare har vi bedömt att genomsökning på distans kan förväntas vara ett effektivt preventivt tvångsmedel. Det finns därför starka skäl för att komplettera

möjligheten att ge tillstånd till husrannsakan enligt preventivlagen med en möjlighet till genomsökning på distans enligt samma lag.

Ett införande av en möjlighet att ge tillstånd till genomsökning på distans innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten för de som drabbas av sådana åtgärder. Samtidigt syftar tvångsmedelsanvändningen till att förhindra allvarlig brottslighet som kan innebära betydande integritetsintrång för andra. Intresset av att förhindra fullbordandet av denna brottslighet är starkt och väger enligt vår bedömning tyngre än de risker som finns med det integritetsintrång som genomsökning på distans kan innebära för enskilda.

Som framgått har genomsökning på distans enligt rättegångsbalken utformats med husrannsakan som utgångspunkt. Lagstiftaren har bedömt att högre krav inte bör gälla för genomsökning på distans än för husrannsakan (prop. 2021/22:119, s. 80 f.). Detsamma bör gälla även när genomsökning på distans används utanför en förundersökning. Genomsökning på distans enligt preventivlagen bör därför ha ett tillämpningsområde som motsvarar det tillämpningsområde för husrannsakan som vi föreslår, se avsnitt 11.2.7. Genomsökning på distans ska därför få användas för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottslighet som preventivlagen omfattar. För att en genomsökning på distans ska få ske måste det finnas något som tyder på att handlingar som på något sätt har betydelse för att förhindra brottslig verksamhet kan påträffas. Det är alltså inte tillåtet att söka planlöst efter information utan det måste finnas någon konkret omständighet som talar för att de handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra brott kommer att påträffas. Omständigheter som talar för att det går att hitta handlingarna kan till exempel visa sig efter spaning på en viss person som ses använda en mobiltelefon i kontakt med andra intressanta personer och att det är sannolikt att det vid en undersökning av mobiltelefonen går att finna relevant information (jfr prop. 2021/22:119, s. 78).

Frågan om en genomsökning på distans är proportionerlig i det enskilda fallet måste slutligt bedömas i samband med tillståndsprövningen. På samma sätt som när det gäller de andra tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som omfattas av våra direktiv kan såväl integritetsriskerna som behovet av att använda genomsökning på distans variera från den ena situationen till den andra. Även om en genomsökning på distans kan innebära att integritetskänslig information görs tillgänglig för myndigheterna, är det vår uppfattning att det är

proportionerligt att införa en möjlighet att ge tillstånd till en sådan åtgärd för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet. Att en sådan möjlighet införs gäller under förutsättning att kvalifikationskraven och rättssäkerhetsgarantierna vid användningen av genomsökning på distans i preventivt syfte kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Dessa frågor återkommer vi till i kapitel 13.

11.3.5 Husrannsakan och undersökning på annat ställe för att kunna genomföra en genomsökning på distans

Vårt förslag: En husrannsakan eller en undersökning på annat ställe hos den som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen riktas mot ska få utföras även för att söka efter ett föremål som kan användas för att genomföra en genomsökning på distans.

Skälen för vårt förslag

I samband med att möjligheten att besluta om en genomsökning på distans infördes i rättegångsbalken infördes även en möjlighet att besluta om en husrannsakan hos den misstänkte i syfte att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans (28 kap. 1 § första stycket RB). I bestämmelsens förarbeten anges att syftet med regleringen är att möjligheterna att använda genomsökning på distans ska kunna användas fullt ut. En förutsättning för detta har ansetts vara att en husrannsakan kan göras för att söka efter föremål som kan användas för att verkställa åtgärden. De föremål som avses är framför allt teknisk kommunikationsutrustning, som används för att utföra en genomsökning på distans, men även andra föremål som exempelvis anteckningsblock med lösenord och användarnamn till internetjänster omfattas (prop. 2021/22:119, s. 97 f.).

Vi har i avsnitt 11.2.7 föreslagit att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe enligt preventivlagen ska få utföras i syfte att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet. För att möjligheten att använda genomsökning på distans enligt preventivlagen ska kunna användas fullt bör det även i dessa sammanhang vara möjligt att göra en husrannsakan eller undersökning på annat ställe i syfte att söka efter

föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. De skäl som anförts i samband med att en sådan möjlighet infördes i rättegångsbalken gör sig gällande även när det gäller en sådan genomsökning på distans som används i preventivt syfte och kan förväntas ha en påtaglig betydelse för möjligheterna att använda tvångsmedlet. Vi föreslår därför att det ska vara möjligt att besluta om en husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt preventivlagen även i syfte att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Regleringen i preventivlagen ska i detta avseende motsvara den reglering som införts i rättegångsbalken.

12 Verkställighetsåtgärder

12.1 Inledning

För att tvångsmedelsbeslut ska vara verkningsfulla krävs ibland att särskilda åtgärder vidtas, exempelvis kopiering av handlingar eller att myndigheterna, utan att det är fråga om en husrannsakan, bereder sig tillträde till ett utrymme som annars är skyddat från intrång. Ett antal sådana s.k. verkställighetsåtgärder har nyligen setts över av lagstiftaren vilket lett till flera tillägg och ändringar i rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 juni 2022 (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119). I vårt uppdrag ingår att göra motsvarande översyn på det preventiva området. Den utökning av den preventiva tvångsmedelskatalogen som vi föreslagit i kapitel 10 och 11 medför även att behovet av särskilda åtgärder vid verkställighet av den preventiva tvångsmedelskatalogen behöver ses över (dir. 2022:104).

Vi har tidigare bedömt att det finns stora likheter mellan de faktiska situationer när tvångsmedel kan användas i förundersökningar och när de kan användas för att förhindra brott. Detta förhållande har vi lagt till grund för den allmänna utgångspunkten att det finns samma behov av tvångsmedel på det preventiva området som i förundersökningar. Denna utgångspunkt har betydelse även för våra överväganden i fråga om verkställighetsåtgärder. På samma sätt som tidigare anförts anser vi också att det finns skäl att utgå från lagstiftarens redan gjorda effektivitets- och integritets- och proportionalitetsöverväganden i de frågor som nu aktualiseras.

En förutsättning för att en möjlighet ska införas att besluta om ytterligare eller ändrade verkställighetsåtgärder i preventivt syfte är att det finns ett konkret och påtagligt behov av dessa åtgärder. För vissa av de verkställighetsåtgärder som behandlas i kapitlet, till exempel tillträdestillstånd för installation av elektronisk utrustning för att

verkställa hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, är det uppenbart att det finns ett behov då de kan vara en förutsättning för att tvångsmedlen alls ska kunna användas. I dessa fall har behovet av att använda tvångsmedlet i fråga på ett effektivt sätt avgörande betydelse för behovet av de särskilda verkställighetsåtgärderna.

12.2 Tillträdestillstånd

12.2.1 Inledning

Det är inte ovanligt att myndigheterna får tillstånd till tillträde av den som förfogar över en skyddad plats, men ibland är detta inte möjligt eller olämpligt exempelvis för att den person som förfogar över platsen misstänks vara inblandad i brottsligheten (jfr *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 168). I vissa fall förutsätter därför verkställigheten av hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning att myndigheterna får tillstånd till en annars skyddad plats för att installera någon form av teknisk utrustning.

När det gäller hemlig dataavläsning innehåller den befintliga regleringen av preventiva tvångsmedel en möjlighet för den verkställande myndigheten att, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång (12 § lagen om hemlig dataavläsning). Möjligheten infördes samtidigt som hemlig dataavläsning inrättades som tvångsmedel. Regeringen konstaterade då att en förutsättning för effektiviteten i hemlig dataavläsning var att de brottsbekämpande myndigheterna emellanåt fick tillträdestillstånd till annars skyddade utrymmen (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 144).

I en förundersökning kan ett motsvarande s.k. tillträdestillstånd ges även för hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning (27 kap. 25 a § första stycket RB). Tidigare har det endast varit möjligt att besluta om tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning som sker i samband med hemlig rumsavlyssning, men denna begränsning har upphört att gälla den 1 oktober 2023. Däremot innehåller inte preventivlagen någon möjlighet att ge tillträdestillstånd vid hemlig kameraövervakning som en fristående åtgärd i preventivt syfte. Regleringen har beskrivits i avsnitt 4.2.

Vi har i avsnitt 10.10 föreslagit att det ska införas en möjlighet att ge tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen. Som en följd av detta bör det även övervägas om det ska finnas en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd för att verkställa tvångsmedelsanvändningen. Det bör samtidigt övervägas om tillträdestillstånd, på samma sätt som enligt rättegångsbalken, bör kunna meddelas för hemlig kameraövervakning som en fristående åtgärd.

12.2.2 Tidigare överväganden avseende tillträdestillstånd

När en möjlighet att ge tillstånd till hemlig rumsavlyssning infördes i rättegångsbalken konstaterades att det, för att tillfredsställande ljudkvalitet skulle uppnås, oftast skulle bli nödvändigt att placera det tekniska hjälpmedel som skulle användas för avlyssningen inne i det rum eller utrymme som skulle avlyssnas. Vidare konstaterades att polisen i dessa fall därmed skulle behöva bereda sig tillträde till sådana platser och att detta behövde ske i hemlighet (*Hemlig rumsavlyssning*, prop. 2005/06:178, s. 77 f.).

Som framgått har tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning enligt tidigare gällande reglering endast kunnat meddelas när även hemlig rumsavlyssning användes. Tanken bakom regleringen tycks ha varit att kameraövervakningen i första hand skulle vara ett komplement till rumsavlyssningen (*Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, SOU 2022:19, s. 374). I förarbetena till den nu gällande regleringen i rättegångsbalken framhålls emellertid att det många gånger är tillräckligt med hemlig kameraövervakning men att möjligheten att använda endast detta tvångsmedel begränsas av att det då inte går att besluta om tillträdestillstånd. Mot denna bakgrund ansågs att det finns ett behov av att kunna få ett självständigt tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning och att möjligheten att använda hemlig kameraövervakning därmed påtagligt skulle förbättras. Vidare uttalar i förarbetena att tillträde med stöd av ett särskilt tillträdestillstånd på ett principiellt plan – när det gäller själva det tvångsvisa tillträdet till ett utrymme som skyddas från intrång – inte innebär något ytterligare intrång än vad som redan är tillåtet vid en husrannsakan, en åtgärd som kan komma i fråga avseende mycket lindrigare brottslighet. Till detta lades att tillträdestillstånd redan får ges för hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter,

utifrån i allt väsentligt samma grundläggande förutsättningar, och att det inte framkommit något skäl som talar för att möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd enligt rättegångsbalken borde vara mer begränsade än vid inhämtning av motsvarande uppgifter enligt lagen om hemlig dataavläsning. Mot denna bakgrund har även systematiska skäl ansetts tala starkt för att självständiga tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning bör tillåtas (prop. 2022/23:126, s. 167 f.).

När lagen om hemlig dataavläsning infördes framhölls att det även i dessa fall skulle bli nödvändigt att i vissa fall komma närmare ett informationssystem eller ha det i besittning för att tvångsmedelsanvändningen skulle kunna verkställas. Det konstaterades då att myndigheterna, för att regleringen om hemlig dataavläsning skulle få önskad effektivitet, emellanåt måste kunna få tillträdestillstånd till annars skyddade utrymmen (prop. 2019/20:64, s. 143 f.).

12.2.3 Ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd enligt preventivlagen

Vår bedömning: Det finns samma behov av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd när hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning används i preventivt syfte som när åtgärderna används i en förundersökning.

Skälen för vår bedömning

De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda hemlig rumsavlyssning har beskrivits i avsnitt 10.3. Behovet av att använda hemlig rumsavlyssning i syfte att förhindra brott är detsamma som när åtgärden används i en förundersökning. Hemlig kameraövervakning kan sedan tidigare tillåtas med stöd av preventivlagen. Frågan nu är främst om de praktiska förutsättningarna för verkställighet av dessa tvångsmedel och behovet av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd. Det har inte framkommit något som talar för att förutsättningarna är annorlunda när tvångsmedlen används i preventivt syfte. Behovet av att i vissa av dessa situationer få tillträde till en plats som är skyddad mot intrång får därmed anses vara detsamma även när tvångsmedlen används utanför en förundersökning i syfte

att förhindra brott. Det finns således ett konkret och påtagligt behov av att kunna besluta om tillträdestillstånd för att hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska kunna vara effektiva verktyg för att förhindra brott.

12.2.4 Tillträdestillstånd i fler fall innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: En utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd för preventiv tvångsmedelsanvändning innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet.

Skälen för vår bedömning

Att de brottsbekämpande myndigheterna utan samtycke bereder sig tillträde till ett utrymme som är skyddat mot intrång innebär ett intrång i den personliga integriteten för den som drabbas av en sådan åtgärd. Omfattningen av integritetsintrånget kan variera beroende på vilken plats intrånget avser. En utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd innebär att dessa integritetsrisker aktualiseras i fler fall än tidigare. Riskerna för enskildas personliga integritet ökar därmed. Samtidigt ska det framhållas att det inte är fråga om någon ny typ av integritetsrisk. Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden innebär även en husrannsakan att myndigheterna bereder sig tillträde till utrymmen som är skyddade mot intrång och även ett tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning innebär motsvarande integritetsintrång.

Som framgått anses det i sig innebära en ökning av riskerna för enskildas personliga integritet att en åtgärd utförs utanför en förundersökning i preventivt syfte. Den ökade risken beror framför allt på att misstankarna, i förhållande till de vid en förundersökning, är något svagare och att det därmed finns en risk att en person felaktigt blir föremål för tvångsåtgärder. Detta gäller även i fråga om tillträdestillstånd. Även på detta sätt innebär införandet av en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd vid tvångsmedelsanvändning som sker i syfte att förhindra brott en utökning av riskerna för enskildas personliga integritet.

12.2.5 En möjlighet att besluta om tillträdestillstånd bör införas i preventivlagen

Vår bedömning: Det bör införas en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning i preventivt syfte. Regleringen bör utformas på motsvarande sätt som i rättegångsbalken.

Möjligheten att besluta om tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning ska omfatta även avläsning eller upptagning av rumsavlyssningsuppgifter.

Skälen för vår bedömning

Enligt gällande reglering kan domstol fatta beslut om ett tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning i syfte att förhindra brott. Det gäller inte rumsavlyssningsuppgifter eftersom hemlig rumsavlyssning inte är tillåten enligt preventivlagen. I avsnitt 10.10 har vi föreslagit att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter ska få användas även för att förhindra brott i de situationer som omfattas av preventivlagen.

Möjligheten att besluta om tillträdestillstånd har tidigare bedömts vara av avgörande betydelse för att dessa tvångsmedel ska kunna användas på ett effektivt sätt och det har inte framkommit något skäl för att frånga denna bedömning endast på grund av att tvångsmedlen ska användas i syfte att förhindra brott. Vi har mot denna bakgrund bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna besluta om tillträdestillstånd för hemlig rumsavlyssning respektive hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter.

När det gäller hemlig kameraövervakning har det nyligen bedömts finnas skäl att föreslå en utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd i samband med sådana åtgärder. Utökningen innebär att sådant tillstånd ska kunna ges utan att det samtidigt fordras ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Vi har bedömt att de behov som finns i detta avseende gör sig gällande även när hemlig kameraövervakning används i preventivt syfte.

En utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd innebär en ökad risk för enskildas personliga integritet. Som konstaterats tidigare bedömer vi dock att en utvidgning av möjligheterna

till tillträdestillstånd på ett principiellt plan – när det gäller själva det tvångsvisa tillträdet – inte innebär någon annan form av intrång än vad som tillåts i samband med en husrannsakan (jfr prop. 2022/23:126, s. 168). Det kan därtill framhållas att det redan med stöd av dagens reglering finns möjlighet att besluta om tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen. Inget har framkommit som talar för att det bör finnas mer begränsade möjligheter att besluta om tillträdestillstånd för hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning som verkställs på annat sätt än genom hemlig dataavläsning. Även systematiska skäl talar därmed för att möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd enligt preventivlagen bör införas (jfr prop. 2022/23:169, s. 168).

En möjlighet att besluta om tillträdestillstånd är inte sällan en förutsättning för att tillräcklig effektivitet i tvångsmedelsanvändningen ska uppnås. Sammantaget bedömer vi att intresset av att på ett effektivt sätt kunna använda de preventiva tvångsmedlen väger tyngre än de ökade integritetsrisker som en utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd innebär. En möjlighet att besluta om tillträdestillstånd vid preventiv tvångsmedelsanvändning bör därför införas. Regleringen bör utformas med de regler som gäller vid användningen av motsvarande tvångsmedel i en förundersökning som förebild. Som framgått är möjligheten att besluta om tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning inte begränsad till vissa typer av uppgifter utan gäller generellt. Ett införande av en möjlighet att ge tillstånd till hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte medför därmed en utökning av möjligheterna att besluta om tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning, om inte någon särskild begränsning införs i detta hänseende. Vi återkommer till den närmare utformningen i avsnitt 13.13.3.

12.3 Ett reglerat förfarande för kopiering

12.3.1 Inledning

Elektroniskt lagrad information, till exempel innehåll som lagrats i telefoner eller datorer, får som anförts tidigare allt större betydelse i utredningar om brott. Som framgått gäller detta även vid den informationsinhämtning som sker utanför förundersökningar i syfte att förhindra brott. För att brottsbekämpningen ska kunna vara effektiv

krävs inte endast att brottsbekämpande myndigheter kan få tillgång till information, utan även att informationen kan säkras. Ett behov av att säkra information kan uppstå vid exempelvis en husrannsakan, då fysiska handlingar eller elektronisk kommunikationsutrustning påträffas. Kopiering av sådan information har förekommit tidigare i samband med att de brottsbekämpande myndigheterna under förundersökning har verkställt en husrannsakan men åtgärden har fram tills nyligen varit oreglerad (prop. 2021/22:119, s. 108). Eftersom kopieringsförfarandet sedan den 1 juni 2022 har reglerats i rättegångsbalken finns det skäl att överväga om även den kopiering som kan förekomma på det preventiva området bör regleras och hur en sådan reglering i så fall bör utformas.

12.3.2 Tidigare överväganden avseende kopiering vid tvångsmedelsanvändning

Införandet av ett reglerat förfarande för kopiering har övervägts vid ett flertal tillfällen tidigare. I lagstiftningsärendet som föregick den nu gällande regleringen framhölls att det var otillfredsställande att det helt saknades regler på området och att det bland annat med utgångspunkt i Europakonventionens regler om rätten till respekt för privatlivet behövde införas klara och detaljerade regler omgärdade av rättssäkerhetsgarantier som gav stöd för att myndigheterna kopierar enskildas handlingar. Det ansågs därmed finnas ett behov av att lagreglera myndigheternas möjligheter till kopiering (prop. 2021/22:119, s. 108 f.). Som beskrivits i avsnitt 4.4.3 innebär regleringen bland annat att en handling som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott ska få kopieras om den omfattas av ett beslag eller påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans (27 kap. 17 a § RB). Kopieringen anses utgöra en verkställighetsåtgärd och är inte ett eget tvångsmedel.

När det gäller husrannsakan framhölls att det även sedan tidigare varit möjligt att kopiera handlingar som påträffas, utan att de först tas i beslag. Det har bedömts kunna ske eftersom det inte anses innebära ett beslag att läsa eller kopiera information från till exempel en hårddisk. Vad gäller genomsökning på distans påpekades att kopiering är det enda sättet att säkra tillgången till den eftersökta informationen. Förutsättningarna för att kopiera handlingar knöts i lagstiftningsärendet till förutsättningarna för de tvångsmedel som

kopiering föreslogs kunna kombineras med, dvs. beslag, husrannsakan och genomsökning på distans (prop. 2021/22:119 s. 111 f.). Proportionalitetsprincipen, som gäller vid all tvångsmedelsanvändning, ska beaktas självant av den som genomför en kopiering. Detta innebär att kopiering i frågan om till exempel art, styrka och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (prop. 2021/22:119, s. 115). Särskilda rättssäkerhetsgarantier infördes samtidigt som kopieringsförfarandet reglerades. Vi återkommer till dessa i avsnitt 13.13.4.

12.3.3 Kopiering i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning bör regleras i lag

Vår bedömning: När postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans utförs i syfte att förhindra brottslig verksamhet kan det uppstå ett behov av att säkra information genom kopiering. Förfarandet att kopiera bör regleras i lag och utformas med rättegångsbalken som förebild.

Skälen för vår bedömning

Som framgått har lagstiftaren bedömt att det är möjligt att kopiera handlingar som påträffas under en husrannsakan utan att dessa tas i beslag (prop. 2021/22:119, s. 111 f.). I avsnitt 11.2.7 och 11.3.4 har vi föreslagit ett en möjlighet att ge tillstånd till husrannsakan och genomsökning på distans ska införas i preventivlagen. Vid genomsökning på distans är kopiering det enda sättet att säkra information och ett behov av att säkra information, exempelvis i elektroniska informationsbärare, kan naturligtvis uppstå även när en husrannsakan genomförs utanför en förundersökning. Att säkra information är ofta en förutsättning för att myndigheterna ska ha en möjlighet att ta del av ett material på ett ändamålsenligt sätt.

Det finns ytterligare ett tvångsmedel enligt preventivlagen när det kan finnas behov av att säkra information genom kopiering och det är vid postkontroll. Postkontroll enligt preventivlagen innebär att en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag hålls kvar till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats (4 § preventiv-

lagen). När en försändelse hålls kvar hos ett befordringsföretag med stöd av rättegångsbalken kan den tas i beslag för att undersökas (27 kap. 9 § RB). När beslag har skett finns det som framgått möjlighet att kopiera handlingen i fråga. Eftersom undersökningen utgör en del av postkontrollen i preventivlagens reglering och det saknas möjlighet att ta försändelsen i beslag med stöd av detta regelverk kan det uppkomma behov av en möjlighet att kopiera försändelsen i samband med att postkontrollen verkställs. Behovet i dessa situationer motsvarar det behov som tillgodoses genom möjligheten att kopiera motsvarande försändelser som tagits i beslag under en förundersökning.

Europadomstolen har betonat att både husrannsakan och beslag utgör en allvarlig inskränkning av de rättigheter som följer av artikel 8 i Europakonventionen och att sådana åtgärder därför måste grundas på klara och detaljerade regler. Europadomstolen har därtill betonat att beslut om husrannsakan och beslag bör fattas av en domstol eller i vart fall kunna prövas rättsligt i efterhand (se till exempel *Harju mot Finland*, mål nr 56716/09, dom den 15 februari 2011). Den information som de brottsbekämpande myndigheterna kan få tillgång till vid kopiering kan vara integritetskänslig och bevarandet av en kopia hos de brottsbekämpande myndigheterna kan därför innebära en inskränkning av rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen eller 2 kap. 6 § RF. Mot denna bakgrund har lagstiftaren ansett att förfarandet kring kopiering bör grundas på klara och detaljerade regler i lag och vara omgärdat av rättssäkerhetsgarantier (prop. 2021/22:119, s. 107 ff.). Dessa skäl gör sig gällande med samma styrka när kopiering sker utanför en förundersökning i syfte att förhindra brott. Även förfarandet vid den kopiering som sker i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning bör därför regleras i lag. Regleringen bör utformas med rättegångsbalkens regler som förebild. Vi återkommer till regleringens närmare utformning i avsnitt 13.13.4.

12.4 Särskilda verkställighetsåtgärder i samband med husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

12.4.1 Inledning

I kapitel 11 finns förslag om att det ska införas en möjlighet att besluta om husrannsakan och genomsökning på distans enligt preventivlagen. Förslagen har sin grund i de brottsbekämpande myndigheternas behov av att undersöka vissa utrymmen eller avläsningsbara informationssystem i syfte att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet. Som framgår av beskrivningarna och exemplen i kapitel 11 har de brottsbekämpande myndigheterna en förhållandevis klar bild av vad de letar efter och behöver bereda sig tillträde till ett utrymme eller undersöka innehållet i ett avläsningsbart informationssystem för att bekräfta eller avfärda en uppställd hypotes om vad som kan påträffas där. Dessa åtgärder förväntas oftast ske i hemlighet, för att syftet med det pågående underrättelsearbetet, mot personer som är inblandade i förstadier till allvarlig brottslighet, inte ska motverkas. Det kan emellertid också förekomma att en husrannsakan eller en genomsökning på distans verkställs i närvaro av någon som drabbas av en sådan åtgärd. Det kan antingen bero på en oönskad tillfällighet eller på att det alltid finns någon på platsen. Förutsättningarna för verkställigheten av en husrannsakan kan påverkas av denna närvaro. Det finns därför skäl att överväga om det för att effektiviteten ska upprätthållas bör införas möjligheter att vidta särskilda verkställighetsåtgärder, med rättegångsbalkens reglering som förebild. Det gäller tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, kroppsvitiation och biometrisk autentisering.

Redan inledningsvis ska det framhållas att dessa verkställighetsåtgärder inte kommer att användas särskilt ofta. Till att börja med förväntas preventiva tvångsmedel även fortsättningsvis användas i förhållandevis begränsad omfattning. Vidare bedöms varken husrannsakan, eller sådan genomsökning på distans som genomförs i samband därmed, vara åtgärder som kommer i fråga i någon mer betydande andel av de preventiva tvångsmedelsärendena. Till detta ska läggas att dessa åtgärder sannolikt ofta kommer att verkställas utan att de drabbade är närvarande. Sammantaget innebär detta att de verkställighetsåtgärder som nu behandlas inte kan komma i fråga i särskilt

många fall årligen. Med detta sagt kan behovet av åtgärderna trots det i dessa fall vara mycket stort. Detta återkommer vi till i våra överväganden nedan.

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med genomsökning på distans och kroppsvisitation

I samband med att möjligheten att besluta om genomsökning på distans infördes i rättegångsbalken infördes även en möjlighet att tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning som innehåller av någon som är närvarande vid genomsökningen och som kan användas för att försvåra verkställigheten. Den som är närvarande vid genomsökningen är skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar får en polisman tillfälligt omhänderta utrustningen. Den som är skäligen misstänkt för brottet får, om det är fängelse föreskrivet för brottet, kroppsvisiteras om det är nödvändigt för att söka efter sådan utrustning. Även annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras (28 kap. 10 f § RB).

Regleringen har införts mot bakgrund av att digitala handlingar som är lagrade i exempelvis molntjänster i många fall kan komma åt genom olika elektroniska kommunikationsutrustningar. En person som är närvarande vid en genomsökning på distans, till exempel i anslutning till att en husrannsakan verkställs i en bostad, kan försvåra genomsökningen genom att ändra eller radera filer eller program med annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra genomsökningen. Han eller hon kan också förhindra åtkomst genom att ändra lösenord eller på annat sätt blockera handlingen, eller kontakta någon annan och be den personen ändra eller ta bort handlingar. Det har därför ansetts nödvändigt att införa en möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och en möjlighet att kroppsvisitera personer för att verkställa ett sådant omhändertagande (prop. 2021/22:119, s. 93).

Det kan även i andra situationer beslutas om en kroppsvisitation i samband med en husrannsakan under en förundersökning. I samtliga fall avses med en kroppsvisitation en undersökning av kläder och

annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. En kroppsvisitation får göras, på den som skäligen kan misstänkas för ett brott som har fängelse i straffskalan, för att söka efter föremål som kan tas i beslag, i förvar eller som kan användas för att genomföra en genomsökning på distans. En kroppsvisitation av en misstänkt får också göras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brott eller som ett s.k. utvidgat förverkande. För samma ändamål får även någon annan än en misstänkt kroppsvisiteras om det finns synnerlig anledning att anta att ändamålet med åtgärden kommer att uppnås (28 kap. 11 § RB). Bestämmelser om kroppsvisitation finns därutöver även i annan reglering, till exempel polislagen. Med stöd av denna reglering kan myndigheterna i vissa fall besluta om en kroppsvisitation av säkerhetsskäl eller i brottsförebyggande syfte men det berörs inte närmare i detta sammanhang.

Som framgått tidigare bedömer de brottsbekämpande myndigheterna att det vid användning av tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet oftast är en fördel att åtgärderna vidtas i hemlighet. När en husrannsakan i exempelvis en bostad eller ett fordon verkställs utan att den drabbade är närvarande har myndigheterna möjlighet att undersöka till exempel kläder, väskor och elektroniska informationsbärare som påträffas i det utrymme som omfattas av tillståndet till husrannsakan. Vi återkommer till frågan om närvaro vid husrannsakan och genomsökning på distans enligt preventivlagen i avsnitt 13.5.2.

En kroppsvisitation innebär som framgått en möjlighet att söka igenom en persons kläder men också väskor, paket och liknande som någon bär på sig eller har med sig. De flesta föremål som omfattas av begreppet ”lösa saker” anses kunna bli föremål för undersökning i samband med en kroppsvisitation. För att man ska kunna säga att någon ”har med sig” ett föremål krävs att vederbörande har egendomen under sin fysiska kontroll. Att någon tillfälligt ställt ned exempelvis ett paket på marken utesluter därmed inte tillämpning av bestämmelsen om kroppsvisitation. Motsvarande föremål kan även undersökas inom ramen för en husrannsakan om de återfinns på en plats som omfattas av husrannsakanstillståndet. I förarbetena till rättegångsbalkens reglering om kroppsvisitation konstaterades att en kroppsvisitation överlappar vad som kan ske inom ramen för en husrannsakan. Det framhölls att det, så länge förutsättningarna för att dessa

tvångsmedel ska få användas är desamma, inte borde förorsaka några tillämpningsproblem att det finns en sådan överlappning. I stället anfördes att överlappningen kunde vara en fördel, till exempel för att det ska finnas en möjlighet att undersöka väskor i en lägenhet inom ramen för ett beslut om husrannsakan eller väskor som någon har med sig men ställt ifrån sig inom ramen för ett beslut om kroppsvisitation. Även Lagrådet påpekade i detta lagstiftningsärende att gränsdragningen mellan husrannsakan och kroppsvisitation ”inte spelar någon större roll” eftersom förutsättningarna för tvångsmedlen är desamma. Vidare anförde Lagrådet att det fick ankomma på rättstillämpningen att lösa dessa gränsdragningsfrågor eftersom det knappast är möjligt att mer i detalj lagreglera gränsdragningen (*Proposition med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.*, prop. 1993/94:24, s. 39 ff.). Även i litteraturen har det uttryckts att det, trots den överlappning som finns mellan tvångsmedlen, inte finns några gränsdragningsproblem eftersom ändamålet med tvångsmedlen, förutsättningarna för att besluta om dem, reglerna om vem de får riktas mot och reglerna om beslutsbehörighet är desamma (se till exempel Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas* (2022, version 5, JUNO, s. 794).

Som framgått finns det, i de fall en husrannsakan eller en genomsökning på distans genomförs i närvaro av någon som drabbas av åtgärden, ett visst samspel mellan dessa åtgärder och en kroppsvisitation. Det bör därför övervägas om det ska införas en möjlighet att, i samband med verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, besluta om kroppsvisitation av den som är närvarande vid verkställigheten. Det bör också övervägas om det i samband med verkställigheten av en genomsökning på distans enligt preventivlagen ska finnas en möjlighet att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra genomsökningen.

Biometrisk autentisering

En bestämmelse om biometrisk autentisering infördes i rättegångsbalken den 1 juni 2022. Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, till exempel av

fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (prop. 2021/22:199, s. 173). Om det i en förundersökning finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till detta, om en genomsökning av ett beslagt taget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman genomföra autentiseringen (27 kap. 17 f § RB).

I samband med en husrannsakan som görs i preventivt syfte kan det uppstå ett behov av att undersöka avläsningsbara informationssystem som påträffas i samband med verkställigheten. I de fall då någon är närvarande vid verkställigheten av en sådan husrannsakan bör det därför övervägas om de brottsbekämpande myndigheterna ska ha möjlighet att använda sig av biometrisk autentisering för att bereda sig tillgång till innehållet i ett avläsningsbart informationssystem som påträffas vid verkställigheten. Det bör även övervägas om biometrisk autentisering ska få användas för att öppna ett avläsningsbart informationssystem som avses i ett beslut om genomsökning på distans i preventivt syfte.

12.4.2 Ett konkret och påtagligt behov av att använda särskilda verkställighetsåtgärder

Vår bedömning: De brottsbekämpande myndigheterna har ett konkret och påtagligt behov av att i vissa fall

- tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra en genomsökning på distans från någon som är närvarande vid genomsökningen,
- utföra kroppsvisitation på någon som är närvarande vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, och
- använda biometrisk autentisering på någon som är närvarande vid en husrannsakan eller genomsökning på distans.

Skälen för vår bedömning

Inledning

De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans för att förhindra brottslig verksamhet har beskrivits i avsnitt 11.2.3 och 11.3.2. Vi har där bedömt att myndigheterna har ett konkret och påtagligt behov av att i vissa situationer använda dessa åtgärder för att förhindra särskilt allvarlig brottslig verksamhet. I detta avsnitt behandlas de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva metoder för att verkställa en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans.

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med genomsökning på distans

När en genomsökning på distans verkställs i en förundersökning finns det en möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från någon av de närvarande för att inte utredningen ska försvåras (28 kap. 10 f § första stycket RB). Som framgått tidigare har de brottsbekämpande myndigheterna beskrivit att deras behov vid verkställigheten av aktuella preventiva tvångsmedel i allt väsentligt motsvarar de behov som finns när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning, om verkställigheten sker i närvaro av den som åtgärden riktas mot. Myndigheterna har uppgett att detta även gäller för en sådan genomsökning på distans som verkställs i närvaro av utomstående, i samband med en husrannsakan eller undersökning på annat ställe. På samma sätt som i en förundersökning kan det då uppstå situationer i vilka en närvarande person behöver fråntas exempelvis en telefon för att han eller hon inte ska kunna förhindra eller försvåra en genomsökning på distans som genomförs med hjälp av annan elektronisk kommunikationsutrustning som har påträffats i samband med exempelvis en husrannsakan.

Enligt vår bedömning har inget framkommit som talar för att behovet av att i vissa fall kunna frånta någon som är närvarande vid en genomsökning på distans elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att hindra eller försvåra myndigheternas verksamhet är mindre när genomsökning på distans används i preventivt

syfte. Vi bedömer därmed att det, på samma sätt som i en förundersökning, finns ett konkret och påtagligt behov av att i vissa fall tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från någon som är närvarande vid en genomsökning på distans.

Kroppsvsitation i samband med husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans

Möjligheten att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att genomföra genomsökningen från någon som närvarar vid en genomsökning på distans och som han eller hon bär med sig eller har på sig, kompletteras i rättegångsbalken av en möjlighet att kroppsvisitera en person för att verkställa omhändertagandet (28 kap. 10 f § andra stycket RB). De brottsbekämpande myndigheterna har förklarat att det ovan beskrivna behovet av att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från någon som närvarar vid en genomsökning på distans enligt preventivlagen åtföljs av ett behov av att kunna genomföra en kroppsvsitation för att verkställa åtgärden. De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att behovet av denna möjlighet motsvarar vad som konstaterats föreligga när en genomsökning på distans verkställs i en förundersökning.

Vidare har de brottsbekämpande myndigheterna beskrivit ett behov av att kunna genomföra en kroppsvsitation i syfte att verkställa en beslutad husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Myndigheterna har understrukit att behovet av en möjlighet att oinskränkt undersöka den plats eller det avläsningsbara informationssystem som tvångsmedelsanvändningen avser inte minskar för att en person är närvarande i samband med verkställigheten av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. I dessa situationer kan de brottsbekämpande myndigheterna därför ha ett behov av att undersöka även den egendom som någon av de personer som är närvarande vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans har med sig. En motsatt ordning skulle innebära att exempelvis en telefon som de brottsbekämpande myndigheterna eftersöker vid en husrannsakan för att genomföra en genomsökning på distans skulle kunna fredas från myndigheternas insyn genom att någon av de närvarande vid en husrannsakan stoppar telefonen i en ficka eller

väska som personen har med sig. Trots att telefonen finns i ett utrymme som omfattas av tillståndet till husrannsakan och får undersökas med stöd av detsamma kan den i ett sådant fall skyddas från undersökning. Mot denna bakgrund anser sig myndigheterna ha ett behov av att kroppsvisitera de personer som är närvarande vid en husrannsakan eller genomsökning på distans.

Vi delar myndigheternas bedömning att det i de fall då någon närvarar vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans kan uppstå ett behov av att kroppsvisitera dessa personer. Avsaknaden av en sådan möjlighet skulle som myndigheterna påtalat innebära att möjligheterna att verkställa den beslutade tvångsmedelsanvändningen skulle inskränkas till följd av närvaron. Samtidigt ska det framhållas att behovet inte torde aktualiseras i särskilt många fall. Preventiv tvångsmedelsanvändning är i sig en förhållandevis ovanlig företeelse och som framgått förväntas inte heller husrannsakan, undersökning på annat ställe eller en genomsökning på distans som sker i samband med en husrannsakan vara de vanligast förekommande preventiva tvångsmedlen. Till detta ska läggas att tvångsmedelsanvändningen i flertalet fall förväntas ske utan att någon av de drabbade är närvarande vid verkställigheten. I vissa fall torde dessutom ändamålet med tvångsmedelsanvändningen kunna uppnås utan att någon som är närvarande kroppsvisiteras. Med detta sagt står det enligt vår uppfattning klart att det, i de situationer som de brottsbekämpande myndigheterna beskrivit, finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna kroppsvisitera personer som är närvarande vid verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans.

Biometrisk autentisering

När någon individ är närvarande vid verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt preventivlagen har de brottsbekämpande myndigheterna även beskrivit ett behov av att, i likhet med i en förundersökning, kunna använda biometrisk autentisering för att verkställa åtgärden. Åtgärden kan enligt myndigheterna vara ett effektivt sätt att skaffa sig tillgång till innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda biometrisk autentisering ska ses i ljuset av behovet av åtkomst till den information som finns i avläsningsbara informationssystem. Som framgått tidigare har myndigheterna behov av att få tillgång information i sådana system i syfte att förhindra brott. Behovet av att använda biometrisk autentisering för detta ändamål är inte mindre i de fall en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans skulle ske med stöd av preventivlagen än när det sker i en förundersökning. Vi bedömer därmed att det, på samma sätt som i en förundersökning, finns ett konkret och påtagligt behov av att införa en möjlighet att besluta om biometrisk autentisering enligt preventivlagen. Att åtgärden, i likhet med en kroppsvisitation, inte kan förväntas komma till användning annat än vid ett fåtal fall årligen föranleder ingen annan bedömning.

12.4.3 Särskilda verkställighetsåtgärder innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: Det innebär ökade risker för enskildas personliga integritet att införa en möjlighet att besluta om

- att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra en genomsökning på distans från någon som närvarar vid genomsökningen,
- att utföra kroppsvisitation på någon som närvarar vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, och
- att använda biometrisk autentisering på någon som närvarar vid en husrannsakan eller genomsökning på distans.

Skälen för vår bedömning

Ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en genomsökning på distans under en förundersökning utgör ett intrång i den drabbades fri- och rättigheter. Detta kortvariga intrång har emellertid inte ansetts vara särskilt ingripande för den enskilde, samtidigt som det ansetts fylla ett

viktigt behov för brottsbekämpningen (prop. 2021/22:119, s. 94). Det saknas skäl att frånga den bedömningen i fråga om integritetsintrånget i detta sammanhang. Även när ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning sker i samband med en genomsökning på distans som syftar till att förhindra brott utgör alltså åtgärden ett intrång i den enskildes fri- och rättigheter, om än ett mindre allvarligt sådant. Att tillämpningsområdet för åtgärden utvidgas innebär emellertid att fler kan komma att utsättas för det integritetsintrång som åtgärden medför. Därutöver anses det, som framgår av våra utgångspunkter i kapitel 9, innebära en ökad risk för enskildas integritet när tvångsmedel används i preventivt syfte. Sammantaget innebär därmed införandet av en möjlighet att besluta om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet.

Även en kroppsvisitation innebär i sig ett intrång i den enskildas integritet och rättigheter som skyddas av såväl regeringsformen som Europakonventionen. Detta intrång anses vara jämförbart med det intrång som en husrannsakan eller genomsökning på distans utgör när dessa åtgärder vidtas i en förundersökning. Det saknas skäl att frånga denna bedömning när åtgärderna i fråga används med stöd av preventivlagen. Samma integritetsrisker aktualiseras oavsett om en kroppsvisitation vidtas med stöd av rättegångsbalken, polislagen, preventivlagen eller någon annan lagstiftning. Att tvångsmedel och verkställighetsåtgärder används utanför en förundersökning anses innebära en ökad risk för enskildas personliga integritet. Detta gäller även för en sådan kroppsvisitation som utförs i samband med verkställigheten av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Införandet av en möjlighet att besluta om en kroppsvisitation i dessa sammanhang innebär att de integritetsrisker som åtgärden medför aktualiseras i fler fall. Sammantaget innebär därmed införandet av en sådan möjlighet ökade risker för enskildas personliga integritet.

Biometrisk autentisering utgör även det ett intrång i den utsattes fri- och rättigheter. Åtgärden kan innebära ett sådant kroppsligt ingrepp som var och en är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § RF. Samtidigt har det bedömts att det ingrepp som en biometrisk autentisering innebär i normalfallet bör vara både kortvarigt och förhållandevis lindrigt. Ingreppet kan till exempel handla om att hålla fast en person en kort stund medan ansiktsavläsning kan ske eller om att trycka en

persons finger mot en telefon för att låsa upp den. Dessa åtgärder har bedömts vara mindre ingripande än många av de åtgärder som kan krävas vid användning av andra tvångsmedel, till exempel vid en kroppsbesiktning (prop. 2021/22:119, s. 144 f.). Det saknas skäl att frångå dessa bedömningar när det gäller möjligheten att använda biometrisk autentisering som utförs i preventivt syfte. Att tillämpningsområdet för åtgärden utvidgas innebär att intrånget i enskildas rättssfär ökar. Som anförts anses också användningen av tvångsmedel och särskilda verkställighetsåtgärder i preventivt syfte innebära särskilda integritetsrisker. Införandet av en möjlighet att använda biometrisk autentisering med stöd av preventivlagen innebär därmed ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

12.4.4 Det bör införas en möjlighet att besluta om särskilda verkställighetsåtgärder

Vår bedömning: Det bör införas en möjlighet att besluta om

- att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra en genomsökning på distans från någon som är närvarande vid genomsökningen,
- att utföra kroppsvisitation på någon som är närvarande vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, och
- att använda biometrisk autentisering på någon som är närvarande vid en husrannsakan eller genomsökning på distans.

Regleringen av verkställighetsåtgärderna bör utformas med motsvarande regler i rättegångsbalken som förebild.

Skälen för vår bedömning

I en förundersökning har de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till en omfattande katalog av tvångsmedel och verkställighetsåtgärder. Dessa verktyg har växt fram över tid för att tillgodose bland annat myndigheternas behov av att inhämta information för brotts-

bekämpande ändamål. Vi har bedömt att det finns ett konkret behov av att använda ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet. Som framgått bedömer vi att det i samband med användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans finns ett konkret och påtagligt behov av att använda vissa särskilt reglerade åtgärder för att tvångsmedelsanvändningen ska kunna verkställas på ett effektivt sätt. En effektiv verkställighet av tvångsmedelsbeslut enligt preventivlagen är en förutsättning för att införandet av utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel ska få fullt genomslag.

När det gäller tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra en genomsökning på distans kan det konstateras att möjligheten att vidta motsvarande åtgärd i en förundersökning nyligen har utretts och införts. Vi har bedömt att det föreligger motsvarande behov även i samband med en genomsökning på distans som utförs i preventivt syfte, eftersom utrustningen annars kan användas för att försvåra verkställigheten i de fall då någon utomstående närvarar vid denna.

I vissa fall kan det som konstaterats vara en förutsättning för att elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna omhändertas att den som innehar utrustningen får kroppsvisiteras. Vi har bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna besluta om en kroppsvisitation i samband med verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans även i andra fall, exempelvis när någon stoppar på sig föremål eller handlingar som annars skulle ha kunnat undersökas inom ramen för husrannsakan. I avsaknad av en sådan möjlighet skulle verkställigheten av beslut om dessa tvångsmedel kunna förhindras eller allvarligt försvåras i de fall då någon utomstående närvarar vid verkställigheten.

Slutligen har vi bedömt att det i de nu aktuella situationerna finns ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att använda biometrisk autentisering på någon som är närvarande vid en husrannsakan eller genomsökning på distans. Även i fråga om denna åtgärd kan det konstateras att användandet av biometrisk autentisering i förundersökningar nyligen har utretts och införts.

Behovet av att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som är föremål för genomsökning på distans, att kroppsvisitera någon av de som är närvarande vid verk-

ställighet av tvångsmedelsbeslut enligt preventivlagen och att använda biometrisk autentisering ska vägas mot det intrång och de integritetsrisker som dessa åtgärder innebär för enskilda. Som framgår av avsnitt 12.4.3 har vi bedömt att införandet av en möjlighet att använda ytterligare särskilda verkställighetsåtgärder innebär ökade risker för enskildas personliga integritet. Samtidigt ska det erinras om att åtgärderna vidtas i syfte att förhindra sådan särskilt allvarlig brottslighet som utgör ett synnerligen allvarligt integritetsintrång för andra individer. En effektiv preventiv tvångsmedelsanvändning som bidrar till att förhindra exempelvis ett terroristbrott eller ett mord kan undanröja långt allvarligare integritetsintrång än de som uppstår vid användandet av de verkställighetsåtgärder som nu är i fråga. Vi återkommer till vår bedömning av de samlade konsekvenserna för den personliga integriteten i avsnitt 17.2.4.

Sammantaget bedömer vi att behovet av effektiva verktyg för att verkställa beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen väger tyngre än det intrång och de integritetsrisker som de föreslagna åtgärderna innebär. Som framgått kan dessa verkställighetsåtgärder förväntas komma till användning förhållandevis sällan eftersom tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen av naturliga skäl oftast sker utan att någon är närvarande vid verkställigheten. Närvaro vid verkställigheten kan, i avsaknad av verktyg för att hantera de särskilda svårigheter som närvaron föranleder, allvarligt äventyra tvångsmedelsanvändningens effektivitet. Som vi återkommer till i avsnitt 13.5.2 kan detta i sig utgöra ett skäl mot närvaro vid verkställigheten. Även i de fall någon är närvarande är det viktigt att den tänkta informationsinhämtningen kan verkställas på ett effektivt sätt.

Vi bedömer att det därför bör finnas ett utrymme för att, i de fall någon är närvarande vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, besluta om kroppsvisitation. I de fall någon är närvarande vid en husrannsakan eller genomsökning på distans bör det finnas utrymme för att besluta om biometrisk autentisering. Det bör dessutom finnas möjlighet att besluta om tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att utföra en genomsökning på distans i de fall då verkställigheten annars kan försvåras. Det sagda gäller under förutsättning att tillämpningsområdet för dessa verkställighetsåtgärder kan avgränsas på ett lämpligt sätt och att åtgärderna om-

fattas av tillräckliga integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Regleringen i detta avseende bör utformas med rättegångsbalkens bestämmelser i motsvarande frågor som förebild. Även om en kroppsvisitation innebär ett ingrepp i sig och utgör ett självständigt tvångsmedel i rättegångsbalken framstår åtgärden i detta sammanhang snarare som en metod för att verkställa en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans än ett självständigt tvångsmedel. I preventivlagen bör kroppsvisitation därför hänföras till lagens verkställighetsåtgärder (jfr regeringens uttalanden om biometrisk autentisering såsom en metod för att verkställa ett annat tvångsmedel snarare än ett självständigt tvångsmedel i prop. 2021/22:119, s. 147). Vi återkommer till regleringens närmare utformning och integritets- och rättssäkerhetsfrågor i kapitel 13.

12.5 Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte

12.5.1 Inledning

Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) innehåller en möjlighet att besluta om en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning utanför en förundersökning och utan misstanke om att ett konkret brott har begåtts (5 kap. 3 § LSU). I lagen finns vidare en särskild möjlighet att tillfälligt omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas i samband med tvångsmedelsanvändningen samt att kopiera dess innehåll (5 kap. 4 § LSU). Omhändertagen egendom ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet (5 kap. 4 § tredje stycket LSU). Regleringen trädde i kraft den 1 juli 2022. I likhet med preventivlagen saknar regleringen i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar en möjlighet att besluta om beslag för att omhänderta och undersöka, eller kopiera, elektronisk kommunikationsutrustning. Frågan är mot denna bakgrund om det finns skäl att i preventivlagen införa en möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte.

12.5.2 Elektronisk kommunikationsutrustning bör inte få omhändertas i undersökningssyfte

Vår bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att med stöd av preventivlagen tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte.

Skälen för vår bedömning

Vi har föreslagit att det ska införas en möjlighet att besluta om tillstånd till både husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivlagen. Vi har också föreslagit att det när genomsökning på distans genomförs ska vara möjligt att tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används för att genomföra genomsökningen. Syftet med omhändertagandet är att förhindra att den som har utrustningen försvårar genomsökningen genom att exempelvis radera handlingar. Möjligheten att omhänderta utrustning medför således ingen rätt att undersöka den. Frågan vi nu ska överväga är om det ska finnas en möjlighet att i samband med husrannsakan och undersökning på annat ställe att, efter förebild i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att undersöka innehållet i den. Det tillfälliga omhändertagandet kan sägas ersätta den möjlighet som finns att ta egendom i beslag vid en förundersökning. När det gäller frågan om beslag har de brottsbekämpande myndigheterna inte gett uttryck för något behov av en sådan möjlighet med stöd av preventivlagen och denna frågeställning har därmed inte heller övervägts närmare.

Som beskrivits i anslutning till våra överväganden beträffande husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans innebär dessa tvångsmedel långtgående möjligheter att undersöka innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning.

En förutsättning för att införandet av en möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte enligt preventivlagen ska övervägas, är att det finns ett behov av ytterligare möjligheter att undersöka den elektroniska kommunikationsutrustning som kan påträffas vid en husrannsakan eller undersökning på annat ställe med stöd av preventivlagen.

Det kan konstateras att införandet av en möjlighet i preventivlagen att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte, skulle innebära utökade möjligheter att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning och vid behov kopiera dess innehåll. Avsaknaden av denna möjlighet innebär att de brottsbekämpande myndigheternas undersökningar begränsas till vad som låter sig göras i samband med verkställigheten av en husrannsakan eller undersökning på annat ställe. De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid anført att de regelmässigt har goda förutsättningar att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning på platsen för verkställigheten eller att kopiera dess innehåll. Genom kopieringen får de brottsbekämpande myndigheterna en möjlighet att genomsöka utrustningens innehåll vid en senare tidpunkt. Det anses numera klarlagt att dessa åtgärder kan göras inom ramen för en husrannsakan (se vidare prop. 2021/22:119, s. 65 ff.). Mot denna bakgrund har de brottsbekämpande myndigheterna bedömt att de inte har något behov av en möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i undersökningssyfte med stöd av preventivlagen. Till följd av detta finns det inte heller skäl att närmare överväga införandet av en sådan reglering.

13 Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier i preventivlagen

13.1 Inledning

Förslagen i kapitel 10 och 11 innebär att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe samt genomsökning på distans ska få användas utanför en förundersökning i syfte att förhindra brottslig verksamhet. I kapitel 12 finns förslag om att ett antal särskilt reglerade verkställighetsåtgärder som används i andra sammanhang även ska kunna användas i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning. Vi har bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda samtliga dessa åtgärder i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Användandet av tvångsmedel mot enskilda innebär ett allvarligt intrång i enskildas integritet. De tvångsmedel som används i preventivt syfte med stöd av gällande reglering och de som nu omfattas av våra överväganden anses förknippade med särskilt allvarliga integritetsrisker. En förutsättning för att dessa tvångsmedel ska kunna användas, oavsett om det sker i syfte att utreda eller förhindra brott, är därför att tvångsmedelsanvändningen är omgärdad av ett effektivt integritetsskydd och omfattande rättssäkerhetsgarantier. Det befintliga systemet med integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier vid preventiv tvångsmedelsanvändning, som i huvudsak motsvarar det som gäller för användningen av hemliga tvångsmedel i förundersökningar, har bedömts utgöra ett tillräckligt skydd för enskildas integritetsintressen och rättssäkerhet (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 80 ff.).

Som framgått är vår utgångspunkt att tillkommande tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska omfattas av detta regelverk.

Hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans är inte nya tvångsmedel även om de kommer att vara det på det preventiva området. Dessa åtgärder används i andra sammanhang och omfattas där av ett system med integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier som har bedömts vara tillräckligt för att tillgodose enskildas integritets- och rättssäkerhetsintressen. När det gäller hemlig dataavläsning, oavsett om det avser avläsning eller upptagning av rumsavlyssningsuppgifter eller någon annan uppgiftstyp, finns det en särskild integritetsskydds- och rättssäkerhetsreglering. Vårt uppdrag omfattar inte någon särskild översyn av denna reglering, utan detta är föremål för överväganden av Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning (dir. 2022:82).

Detta kapitel innehåller överväganden i frågor om den preventiva tvångsmedelskatalogens utformning och vilka regler till skydd för enskildas integritet och rättssäkerhet som ska gälla för hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Våra överväganden utgår dels från den befintliga regleringen för preventiv tvångsmedelsanvändning, dels från den befintliga regleringen för användningen av motsvarande åtgärder i en förundersökning. I övervägandena ingår den närmare regleringen av verkställighetsåtgärder vid användning av de tillkommande tvångsmedlen husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

13.2 Preventivlagens allmänna kvalifikationskrav

13.2.1 Inledning

Förutsebara, precisa och tydliga regler är en grundläggande förutsättning för all tvångsmedelsanvändning mot enskilda. I delbetänkandet har vi bedömt att bestämmelserna om preventiv tvångsmedelsanvändning är tillräckligt precisa, förutsebara och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras rättigheter (SOU 2022:52, avsnitt 10.2). Motsvarande bedömningar har även gjorts av tidigare utredningar, bland annat med det särskilda uppdraget att se över rättssäkerhetsgarantierna vid preventiv tvångsmedelsanvändning (se

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel, SOU 2018:61). Lagstiftaren har i samband med utvidgningen av preventivlagens tillämpningsområde bedömt att kvalifikationskraven är väl avvägda och ändamålsenliga (prop. 2022/23:126, s. 80). Vi föreslår att de ytterligare tvångsmedel respektive verkställighetsåtgärder som vi anser ska få användas i preventivt syfte ska inordnas i det befintliga regelverket i preventivlagen och i lagen om hemlig dataavläsning. Detta innebär att även hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska omfattas av de grundläggande kvalifikationskrav som gäller för annan preventiv tvångsmedelsanvändning. Det förutsätter dock att de allmänna kvalifikationskraven, som behandlas i följande avsnitt, är lämpliga även för dessa tvångsmedel. Regleringen måste även i detta sammanhang bedömas vara tillräckligt förutsebar, precis och tydlig för att läggas till grund för användningen av tvångsmedlen.

13.2.2 Påtaglig risk för viss brottslig verksamhet

Vårt förslag: Rekvisitet ”påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag” ska avgränsa tillämpningsområdet för preventiv tvångsmedelsanvändning även när det gäller hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Skälen för vårt förslag

Riskrekvisitet ”påtaglig risk”

Genom preventivlagens riskrekvisit avgränsas på ett förutsebart, tydligt och precist sätt i vilka situationer tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt lagen kan beviljas. Riskrekvisitets innebörd har beskrivits i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, avsnitt 9.3.3 och 10.2). När det gäller det utvidgade tillämpningsområde för preventiv tvångsmedelsanvändning, som regleras i 1 a § preventivlagen, avgränsas tillämpningsområdet ytterligare genom kravet på att brottsligheten förväntas utövas inom en organisation eller grupp (se vidare prop. 2022/23:126, s. 77 f. och SOU 2022:52, avsnitt 9.6.2). Denna

begränsning gäller inte för brottslig verksamhet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Att myndigheternas användning av tvång mot enskilda grundar sig på en framåtblickande riskbedömning är inte i sig ovanligt. Även ett straffprocessuellt frihetsberövande som häktning kan grundas på risken för att en person ska fortsätta sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket RB). Den risknivå som krävs för häktning är lägre än vad som krävs för användning av preventiva tvångsmedel. Den utredning som låg bakom de nuvarande häktningsreglerna föreslog att det skulle krävas påtaglig risk för förekomsten av en häktningssgrund för att häktning skulle få ske. Departementschefen ansåg emellertid att ett sådant krav skulle vara alltför strängt i förhållande till den faregrad som lagstiftaren ville uttrycka (*Om anhållande och häktning, m.m.*, prop. 1986/87:112, s. 30). Uttrycket påtaglig risk används däremot i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Som beskrivits i delbetänkandet innebär begreppet att det måste vara fråga om en klar och konkret risk som inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar och den ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället. Förverkligandet av risken, i detta fall att brottslighet av visst slag kommer att utövas, ska utgöra en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter. Däremot krävs det inte att risken avser en viss konkretiserad gärning.

En längre redogörelse för innebörden av kraven på påtaglig risk och viss brottslighets koppling till en organisation eller grupp finns i delbetänkandet. Som framgått har såväl vi som tidigare utredningar bedömt att rekvisitet ”påtaglig risk” på ett förutsebart, tydligt och precist sätt avgränsar i vilka situationer preventiv tvångsmedelsanvändning kan komma i fråga. Även avgränsningen till brottslighet inom grupper eller organisationer har bedömts vara tillräckligt förutsebar, precis och tydlig. Som framgått har dessa kvalifikationskrav nyligen varit föremål för lagstiftarens överväganden och då bedömts vara väl avvägda och ändamålsenliga (prop. 2022/23:126, s. 80). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning när det gäller rekvisitens tillämpning i förhållande till användningen av hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Vi föreslår därför att kravet på ”påtaglig risk” ska gälla även för dessa tvångsmedel.

Brottslig verksamhet som innefattar vissa brott

Misstankar som gäller ett visst brott som har begåtts hanteras inom den brottsutredande verksamheten, företrädesvis i förundersökningar. Som beskrivits i delbetänkandet kan emellertid inte en sådan utredning inledas beträffande *brottslig verksamhet*. Den preventiva tvångsmedelsanvändning som nu är i fråga är uteslutande inriktad på att förhindra brottslig verksamhet. Ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning förutsätter därmed att det går att med viss konkretion beskriva en brottslig verksamhet som innefattar brott av visst slag. Eftersom bedömningen avser en risk för framtida händelser är den alltid framåtblickande. Vilka brott den brottsliga verksamheten måste omfatta för att ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska kunna ges framgår av en tydlig och avgränsad brottskatalog. Denna konstruktion lämnar i princip inget utrymme för oklarhet i fråga om vilka företeelser som omfattas av tillämpningsområdet för preventiv tvångsmedelsanvändning (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 9.7.1, 9.7.2 och 10.2).

Avgränsningen till brottslig verksamhet som innefattar brott av visst slag har i likhet med preventivlagens övriga kvalifikationskrav nyligen bedömts vara väl avvägd och ändamålsenlig (prop. 2022/23:126, s. 80). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning när det gäller användningen av hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Vi föreslår därför att samma avgränsning ska gälla även för dessa tvångsmedel.

13.2.3 Synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet

Vårt förslag: Rekvisitet ”synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet” ska avgränsa tillämpningsområdet för preventiv tvångsmedelsanvändning även när det gäller hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Skälen för vårt förslag

Preventiv tvångsmedelsanvändning förutsätter enligt gällande reglering att de åtgärder som vidtas är av synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet (5 § preventivlagen och 7 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Detta krav innebär en ytterligare begränsning av när tvångsmedelsanvändning kan komma i fråga. Som framgår av delbetänkandet begränsas tillämpningsområdet till situationer då det – utöver att det föreligger en viss påtaglig risk för brottslighet av visst slag – är nödvändigt att använda tvångsmedel eftersom motsvarande uppgifter inte kan inhämtas med andra medel och det dessutom finns skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 4.1.2, 9.3.2 och 10.2). Som framgått har detta kvalifikationskrav ansetts väl avvägt och ändamålsenligt i samband med att preventivlagens tillämpningsområde utvidgades (prop. 2022/23:126, s. 80).

Även i rättegångsbalken finns krav på synnerlig vikt för användning av hemliga tvångsmedel. Hemlig rumsavlyssning får endast användas om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av det brott som förundersökningen avser (27 kap. 20 e § RB). Kravet är detsamma för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning (27 kap. 18 a, 18 b, 19 a, 19 b, 20 b och 20 c §§ RB). Vi har tidigare gjort bedömningen att kravet på synnerlig vikt för användning av andra tvångsmedel enligt preventivlagen är väl avvägt (SOU 2022:52, avsnitt 9.3.2). Vi bedömer att hemlig rumsavlyssning även när det ska användas för att förhindra allvarliga brott bör omfattas av samma krav som andra hemliga tvångsmedel. Vi föreslår därför att ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte ska kunna ges endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet.

Vid husrannsakan och genomsökning på distans enligt rättegångsbalken gäller som vid all annan tvångsmedelsanvändning ett proportionalitetskrav (28 kap. 3 a och 10 i §§ RB). Proportionalitetsprincipen är inte lagfäst när det gäller undersökning på annat ställe men anses, även utan att detta uttryckligen framgår av lag, gälla för all tvångsmedelsanvändning (jfr prop. 2022/23:126, s. 177). Däremot innehåller rättegångsbalkens regler beträffande husrannsakan, undersökning på

annat ställe och genomsökning på distans inget krav på att åtgärderna måste vara av särskild eller synnerlig vikt för att tillåtas. Krav som regelmässigt uppställs för användning av hemliga tvångsmedel. Som framgår av avsnitt 9.7 anser vi emellertid att all preventiv tvångsmedelsanvändning bör omfattas av stränga kvalifikationskrav och omfattande rättssäkerhetsgarantier. Ett skäl för detta är att åtgärderna ska användas i situationer när det inte finns tillräcklig konkretion i brottsmisstankarna för att kunna inleda förundersökning och det därför finns större risk för att en person felaktigt utsätts för tvångsmedel. Kravet på synnerlig vikt minskar omfattningen av den risken. När det gäller husrannsakan förväntas dessutom verkställigheten ske i hemlighet i klart större omfattning än när husrannsakan genomförs med stöd av rättegångsbalken. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.5.2 men det kan i detta sammanhang konstateras att även detta talar för att rättssäkerhetsgarantierna bör vara starkare. Vår uppfattning är därför att tillstånd till husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte endast bör komma i fråga när en sådan åtgärd är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet. Vi föreslår därför att kravet på ”synnerlig vikt” ska gälla även för dessa tvångsmedel.

13.3 Avgränsningen av den personkrets som kan utsättas för tvångsmedelsanvändning

13.3.1 Den grundläggande avgränsningen av vilka personer preventiv tvångsmedelsanvändning får riktas mot

Vårt förslag: Den grundläggande avgränsningen av vilka personer preventiva tvångsmedel får riktas mot ska gälla även för hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Skälen för vårt förslag

En förutsättning för all tvångsmedelsanvändning är att den personkrets som tvångsmedelsanvändningen får riktas mot avgränsas på ett ändamålsenligt, förutsebart, tydligt och precist sätt. Detta gäller oavsett om tvångsmedel används inom eller utanför en förundersökning. Utgångspunkten vid all preventiv tvångsmedelsanvändning är att åtgärderna riktas mot en viss person. Preventivlagen innehåller därför en grundläggande avgränsning av vilka personer tvångsmedelsanvändning får riktas mot. Denna grundläggande koppling till en viss person åstadkoms genom att det uppställs ett krav på att en viss person ska utöva den brottsliga verksamheten eller främja den brottsliga verksamhet som utövas av en organisation eller grupp. Endast tvångsmedelsanvändning som *riktas* mot en på detta sätt utpekad person som misstänks i olika grad medverka i den brottsliga verksamheten kan tillåtas med stöd av regleringen. Med detta sagt kan tvångsmedelsanvändning *drabba* även andra personer men det är inte samma sak som att vara föremål för den. Som exempel kan nämnas en familjemedlem till en person som är föremål för en husrannsakan som får sina tillhörigheter i den gemensamma bostaden genomsökta eller en person som ringer till en avlyssnad telefon. På vilket sätt och i vilken omfattning andra kan drabbas av tvångsmedelsanvändning beror på vilket tvångsmedel som används. Detta gäller även när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning. Samma risker för utomstående aktualiseras därmed oavsett om ett tvångsmedel används i samband med en förundersökning eller i preventivt syfte.

Beträffande de tvångsmedel som omfattas av gällande regler har vi bedömt att den personkrets som tvångsmedelsanvändningen får riktas mot har avgränsats på ett förutsebart, tydligt och precist sätt. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning när det gäller de grundläggande avgränsningarna av den personkrets som hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska få riktas mot. Vi föreslår därför att dessa tvångsmedel, på samma sätt som andra tvångsmedel i preventivlagen, endast ska få riktas mot en viss utpekad person.

13.3.2 Särskilda regler om personkretsen som ska kunna utsättas för hemlig rumsavlyssning

Vårt förslag: Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte ska endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot kommer att uppehålla sig. Tillståndet ska få avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. Motsvarande regler ska gälla för hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte.

Skälen för vårt förslag

Hemlig rumsavlyssning i en förundersökning får avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om åtgärden avser någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes får hemlig rumsavlyssning endast användas om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § andra stycket RB). Motsvarande regler gäller även vid hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter (6 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Sedan den 1 oktober 2023 kan ett beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i vissa fall även knytas till en person i stället för en plats (27 kap. 20 e § tredje stycket RB respektive 6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). En motsvarande möjlighet har införts även beträffande hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter. Vi återkommer till denna reglering i kapitel 14.

Vid användning av tvångsmedel i preventivt syfte saknas en skäligen misstänkt person. Tvångsmedelsanvändningen riktas i stället mot en särskilt utpekad person som bedöms vara inblandad i en viss brottslig verksamhet. Den preventiva hemliga rumsavlyssningen bör knytas till denna särskilt utpekade person på samma sätt som när motsvarande tvångsmedel knyts till en misstänkt person i en förundersökning. En sådan koppling mellan den person som tvångsmedlet riktar sig emot och platsen för tvångsmedelsanvändningen finns för hemlig

kameraövervakning i preventivt syfte, där det föreskrivs att åtgärden får avse en plats där den person som tvångsmedlet riktar sig emot kan antas komma att uppehålla sig (3 § 1 preventivlagen). Bestämelsen har utformats utifrån de förutsättningar som föreskrivs för hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken (27 kap. 20 b § andra stycket RB). En liknande koppling mellan person och plats, men som utgår från förutsättningarna för hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken, bör införas för hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte.

Vi föreslår därför att preventiv hemlig rumsavlyssning endast ska få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot kommer att uppehålla sig. Om åtgärden avser en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot, ska hemlig rumsavlyssning få användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. Motsvarande regler ska gälla även vid hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen. I sammanhanget ska det uppmärksammas att vissa platser och samtal är särskilt skyddade mot hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. Detta återkommer vi till i avsnitt 13.4.1.

13.3.3 Särskilda regler om personkretsen som ska kunna utsättas för husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

Vårt förslag: En husrannsakan eller en undersökning på annat ställe ska få företas hos den person som tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen får riktas mot. En husrannsakan eller en undersökning på annat ställe ska även få företas hos annan om det finns synnerlig anledning att anta att det kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

En genomsökning på distans ska få utföras i ett avläsningsbart informationssystem som kan antas ha använts av den person som tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen får riktas mot. Även i annat fall ska en genomsökning på distans få utföras om det finns synnerlig anledning att anta att det går att påträffa hand-

lingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Genomsökning på distans ska endast få utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser.

Skälen för vårt förslag

Husrannsakan och undersökning på annat ställe

Vår utgångspunkt är att regleringen av husrannsakan och undersökning på annat ställe enligt preventivlagen ska utformas utifrån rättegångsbalkens reglering, om det inte finns skäl för annat. En husrannsakan enligt rättegångsbalken får företas hos den som är skäligen misstänkt för brott. Därutöver får husrannsakan även företas hos annan, om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att det vid husrannsakan ska anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller att annan utredning om brottet eller om s.k. utvidgat förverkande kan vinnas (28 kap. 1 § första och andra styckena RB). En husrannsakan anses rikta sig mot den som disponerar det utrymme som ska undersökas, vilket inte behöver vara samma person som är ägare av utrymmet i fråga. Som exempel kan nämnas en husrannsakan i ett uthyrt hotellrum, som normalt riktar sig mot hotellgästen och inte mot hotellägaren. För att det ska vara fråga om en husrannsakan hos en viss person brukar det krävas att det är fråga om en plats eller ett förvaringsställe som den misstänkte i princip oinskränkt förfogar över (jfr JO 1985/86, s. 155). Det saknas regler i rättegångsbalken om vem en undersökning på annat ställe får riktas mot (jfr 28 kap. 10 § RB).

Vi anser att det bör införas en reglering i preventivlagen som avgränsar den personkrets som ska kunna utsättas för en husrannsakan och att denna reglering bör motsvara vad som gäller enligt rättegångsbalken. Samma reglering bör gälla för undersökning på annat ställe eftersom preventiv tvångsmedelsanvändning motiverar särskilt omfattande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Regleringen bör på samma sätt som i rättegångsbalken göra skillnad på en åtgärd som riktas mot den som bedömts vara inblandad i brottslig verksamhet och andra personer. Som framgått i avsnitt 11.2.1 ska innebörden av husrannsakensbegreppet vara detsamma som i rätte-

gångsbalken när begreppet används i preventivlagen. Detta gäller även i fråga om vem en husrannsakan ska anses verkställas hos. Om en person som utsätts för en husrannsakan inte oinskränkt disponerar det utrymme som ska genomsökas anses husrannsakan ske hos ”någon annan”. Som exempel kan nämnas att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot tillfälligt bor hos en bekant och där förvarar tillhörigheter som behöver undersökas i syfte att förhindra brott (jfr *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen*, SOU 1995:47, s. 240 f.). En husrannsakan eller undersökning på annat ställe bör med rättegångsbalkens reglering som förebild endast få vidtas hos någon annan, än den som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen riktas mot, om det finns synnerlig anledning att anta att det genom en sådan åtgärd kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.

I rättegångsbalken finns det särskilda regler om lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet (28 kap. 3 § RB). Dessa regler syftar till att i vissa situationer utöka möjligheterna att företa en husrannsakan i en förundersökning. En sådan reglering är svårförenlig med de högt ställda allmänna kvalifikationskrav som gäller för preventiv tvångsmedelsanvändning och det förhållandet att sådana åtgärder måste riktas mot en viss utpekad person. Någon motsvarighet till dessa bestämmelser bör därmed inte införas i preventivlagen.

Sammanfattningsvis föreslår vi att en husrannsakan eller undersökning på annat ställe ska få företas hos den som tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen får riktas mot. Hos annan än den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot ska en husrannsakan eller undersökning på annat ställe få företas endast om det finns synnerlig anledning att anta att det genom en sådan åtgärd kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. Regleringen innebär att ett tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe alltid ska avse en viss plats. Som framgår av avsnitt 13.7.3 föreslår vi att det ska framgå av tillståndsbeslutet vilken plats som avses i beslutet. Detta motsvarar den huvudregel som gäller även för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning i preventivt syfte. Sammantaget bedömer vi att det därmed på ett ändamålsenligt, förutsebart, tydligt och precist sätt regleras vem som får utsättas för en husrannsakan

eller undersökning på annat ställe i preventivt syfte och vad ett sådant beslut får avse.

Genomsökning på distans

En genomsökning på distans enligt rättegångsbalken får utföras i ett avläsningsbart informationssystem som den som skäligen kan misstänkas för visst brott kan antas ha använt. Även i annat fall får en genomsökning på distans utföras om det finns synnerlig anledning att anta att det går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om s.k. utvidgat förverkande (28 kap. 10 b § första och andra styckena RB). Detta krav på informationssystemets koppling till den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot, eller på vad som kan förväntas vinnas genom åtgärden, bör upprätthållas när genomsökning på distans används för att förhindra brottslig verksamhet. Vi föreslår därför att motsvarande krav ska införas i preventivlagen.

I avsnitt 11.3.4 har vi föreslagit att det enda syftet med en genomsökning på distans enligt preventivlagen ska vara att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. Detta innebär att en genomsökning på distans ska få utföras i ett avläsningsbart informationssystem som den som tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen får riktas mot kan antas ha använt, eller i annat fall om det finns synnerlig anledning att anta att det genom en sådan åtgärd går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. På samma sätt som i en förundersökning ska en genomsökning på distans endast få utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser (jfr 28 kap. 10 b § tredje stycket RB).

13.4 Särskilda regler till skydd för enskildas integritet vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning

13.4.1 Förbud mot avlyssning och övervakning

Vårt förslag: De särskilda förbud mot avlyssning och övervakning av vissa särskilt fredade platser, samtal eller annat tal och avläsningsbara informationssystem som gäller när hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter används i en förundersökning ska gälla även när dessa åtgärder används för att förhindra brottslig verksamhet.

Skälen för vårt förslag

Vid preventiv tvångsmedelsanvändning gäller särskilda avlyssningsförbud i syfte att skydda vissa särskilt privilegierade och integritetskänsliga uppgifter (11 § preventivlagen). Denna reglering har beskrivits i delbetänkandet (SOU 2022:52, avsnitt 10.7). En särskild reglering i dessa frågor finns även när tvångsmedel används i en förundersökning. Den reglering som sedan tidigare inneburit att vissa platser är särskilt fredade från hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter har nyligen utökats till att gälla även hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter (27 kap. 22 a § RB och 6 a § lagen om hemlig dataavläsning). Utökningen, som tillkommit på förslag från Lagrådet i syfte att skydda vissa former av kommunikation från hemlig kameraövervakning (se prop. 2022/23:126, s. 161), innebär att varken hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning i en förundersökning får avse

1. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller
3. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård.

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningen särskilt påtalat att utökningen av skyddet mot hemlig kameraövervakning av vissa platser innebär en inskränkning av möjligheten att använda åtgärden. Regleringen innebär bland annat att ett möte på ett advokatkontor eller i en kyrka, moské eller motsvarande inte kan kameraövervakas, oavsett om mötet har något samband med den verksamhet som annars utövas i en sådan lokal. Något sådant förbud har inte funnits tidigare och det har således varit möjligt att, i avsaknad av möjligheten att installera utrustning på den fredade platsen, övervaka ett sådant möte genom att till exempel filma in genom ett fönster med en kamera som är placerad på allmän plats. Lagrådet har anfört att det torde vara så gott som uteslutet att det inom ramen för en domstols proportionalitetsbedömning ges tillstånd till kameraövervakning som riktas mot en sådan fredad plats som omfattas av den nu införda bestämmelsen (prop. 2022/23:126, s. 373 f.). Med detta sagt bedömer vi, även med beaktande av de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter, att skyddet för s.k. fredade platser bör motsvara vad som gäller i en förundersökning när tvångsmedlen används i preventivt syfte.

Lagen om hemlig dataavläsning innehåller även ett särskilt förbud mot hemlig dataavläsning avseende avläsningsbara informationssystem som stadigvarande används eller är särskilt avsedda att användas i motsvarande verksamheter (11 § lagen om hemlig dataavläsning).

Vidare får hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken inte avse samtal eller annat tal där någon yttrar sig som på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under rumsavlyssning kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller tal ska avlyssningen omedelbart avbrytas och upptagningar och uppteckningar ska omedelbart för-

störas i de delar som omfattas av förbudet (27 kap. 22 § andra och tredje styckena RB). Motsvarande regler för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter finns i lagen om hemlig dataavläsning (27 § andra och tredje styckena).

Avlyssnings- och övervakningsförbuden är avsedda att skydda vissa särskilt privilegierade och integritetskänsliga uppgifter. Dessa intressen gör sig gällande med samma styrka när tvångsmedel används för att förhindra brottslig verksamhet. Vi föreslår därför att likalydande förbud mot avlyssning och övervakning av vissa platser, samtal och annat tal respektive avläsningsbara informationssystem ska gälla när hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter används i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

13.5 Särskilda regler till skydd för enskildas integritet vid husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

13.5.1 Inledning

Rättegångsbalken innehåller ett antal särskilda regler om verkställighet av husrannsakan och genomsökning på distans som syftar till att skydda den som utsätts för en sådan åtgärd. Även när motsvarande åtgärder företas i syfte att förhindra brottslig verksamhet behöver hänsyn tas till dessa intressen. Regleringen i rättegångsbalken innehåller regler om rätten för enskilda att närvara vid tvångsmedelsanvändningen och vissa särskilda regler gällande verkställigheten av tvångsmedelsbesluten. När det gäller husrannsakan är denna reglering i huvudsak oförändrad sedan den infördes i slutet på 1940-talet.

Vid en husrannsakan får inte skada eller olägenhet förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Rum eller förvaringsställe får, om det behövs, öppnas med våld. Om så har skett ska utrymmet åter tillslutas på lämpligt sätt efter förrättningen. En husrannsakan får inte utan särskilt skäl verkställas mellan klockan 21.00 och 06.00 (28 kap. 6 § RB).

Vid en husrannsakan ska vidare såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Förrättningsmannen får anlita nödvändigt biträde av sakkunnig eller annan. Den som hus-

rannsakan företas hos, eller om han eller hon inte är på plats, hans eller hennes hemmavarande husfolk, ska få möjlighet att övervara förrättningen och även tillkalla vittne, om inte detta innebär att förrättningen uppehålls. Har varken den som husrannsakan företas hos eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne närvarat vid förrättningen ska den som husrannsakan företagits hos under rättas om den vidtagna åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen. Regleringen innehåller även bestämmelser om målsägandes rätt att närvara vid en husrannsakan (28 kap. 7 § RB).

Därutöver regleras särskilt att en post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som anträffas vid husrannsakan inte får närmare undersökas och att inte heller ett brev eller annan sluten handling får öppnas annat än i särskild ordning (28 kap. 8 § samt 27 kap. 12 § första stycket RB).

Vidare ska det föras protokoll över husrannsakan där det ska anges ändamålet med förrättningen och vad som förekommit. Slutligen har den som drabbats av en husrannsakan rätt att begära ett bevis om åtgärden (28 kap. 9 § RB). Ett bevis om husrannsakan är inte det samma som ett protokoll från förrättningen, utan är en omedelbart på platsen utfärdad bekräftelse gällande den vidtagna åtgärden (JO 1975/76, s. 132).

Vid en undersökning på annat ställe, som frånsett den plats åtgärden avser motsvarar en husrannsakan, gäller inte de ovan redovisade bestämmelserna (jfr 28 kap. 10 § RB).

13.5.2 Verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

Vårt förslag: När ett beslut om tvångsmedel enligt preventivlagen ska verkställas ska olägenhet eller skada inte få förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt. Vid en husrannsakan eller undersökning på annat ställe som utförs i preventivt syfte ska rum eller annat ställe få öppnas med våld, om det krävs. Efter förrättningen ska det tillslutas på lämpligt sätt.

Den som en husrannsakan eller undersökning på annat ställe har företagits hos ska ha rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden med uppgift om att åtgärden företagits med stöd av preventivlagen.

Vår bedömning: Det bör inte föreskrivas en särskild rätt att närvara vid verkställigheten av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans när åtgärderna genomförs med stöd av preventivlagen.

Det bör inte införas någon reglering i preventivlagen om vid vilka tider en husrannsakan ska få verkställas.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Närvarorätt vid husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans som verkställs vid en husrannsakan

Rättegångsbalkens reglering kring husrannsakan utgår från att den som utsätts för en husrannsakan har rätt att närvara vid verkställigheten (28 kap. 7 § andra stycket RB). Detta gäller även vid en genomsökning på distans som sker i samband med en husrannsakan, om det inte finns särskilda skäl mot närvaro (28 kap. 10 e § första och tredje styckena RB). Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller undersökning på annat ställe (jfr 28 kap. 10 § RB). Som framgått i avsnitt 11.2.1 finns det undantag från rätten till närvaro. Det har i nämnda avsnitt beskrivits att bestämmelsen i 28 kap. 7 § andra stycket RB synes tillämpas på ett sätt som innebär att den som utsätts för myndigheternas åtgärder inte bereds tillfälle att närvara när detta kan äventyra ändamålet med åtgärderna eller i övrigt vara till men för förundersökningen.

Som huvudregel används husrannsakan emellertid som ett öppet tvångsmedel i en förundersökning och närvaroregeln i 28 kap. 7 § RB har utformats med denna utgångspunkt. Motsvarande regler om närvaro finns när det gäller genomsökning av handlingar eller kopior av sådana i beslagtagna elektronisk kommunikationsutrustning som kan innehålla uppgifter som omfattas av beslagsförbudet (27 kap. 11 b § RB). I dessa fall finns undantag från närvarorätten när det föreligger särskilda skäl mot närvaro. Som ett exempel på särskilda skäl anges i förarbetena att det är fråga om en utredning som syftar till att förhindra ett pågående allvarligt brott, till exempel ett terroristbrott, vilket enligt förarbetena rimligen utesluter att den som drabbas av åtgärden närvarar vid undersökningen (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119, s. 167).

Regleringen i rättegångsbalken är utformad för att omfatta flera olika situationer, i vilka det ofta saknas skäl att inte bereda den drabbade tillfälle att närvara vid tvångsmedelsanvändningen. Användningen i preventivt syfte – av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans som sker i samband med en husrannsakan – kan i huvudsak förväntas ske utan att den drabbade bereds tillfälle att närvara vid verkställigheten. I de situationer där det kan bli aktuellt att använda tvångsmedlen preventivt skulle en närvarorätt riskera att äventyra det pågående underrättelsearbetet som uteslutande avser att förhindra särskilt allvarlig, och inte sällan organiserad eller systematisk, brottslighet. Detta talar starkt för att det inte ska föreskrivas någon rätt att närvara vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt preventivlagen. Med hänsyn till att preventivlagens tillämpningsområde är begränsat till situationer då skäl mot närvaro regelmässigt kan förväntas föreligga bör detta utgöra lagens huvudregel.

Rätten till närvaro utgör emellertid en garanti för den enskildes integritet och rättssäkerhet. I de undantagsfall då det inte finns starka skäl mot närvaro vid verkställigheten bör därför den som drabbas av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker i samband med husrannsakan beredas tillfälle att närvara vid verkställigheten. En tänkbar sådan situation är vid verkställigheten av en husrannsakan hos någon annan än den som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen riktas mot. Enligt vår bedömning finns det möjligheter att tillvarata dessa intressen i samband med tillståndsprövningen. Som framgår av avsnitt 13.6.2 föreslår vi att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska vara föremål för förhandskontroll i domstol i närvaro av offentligt ombud (se vidare avsnitt 13.6.4). En husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som genomförs i samband med en husrannsakan torde vanligtvis anses vara mer ingripande om den drabbade inte bereds tillfälle att närvara vid verkställigheten. Frågan kan beaktas inom ramen för den proportionalitetsbedömning som tillståndsprövningen innefattar. Det finns dessutom möjlighet att förena ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning med särskilda villkor. I de fall det framstår som lämpligt att någon bereds tillfälle att närvara vid verkställigheten kan ett sådant villkor föreskrivas i tillståndsbeslutet. På så sätt kan skyddet för den en-

skildes integritet och rättssäkerhet upprätthållas i de fall det saknas skäl mot närvaro.

Frånvaron av en huvudregel som föreskriver närvarorätt vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som utförs i samband med en husrannsakan bör kunna vägas upp av andra regler till skydd för den enskildes integritet och rättssäkerhet. Dessa regler behandlas i de följande avsnitten.

Närvarorätt vid en genomsökning på distans i andra fall

Vid en genomsökning på distans som inte verkställs vid en husrannsakan föreskrivs i rättegångsbalken en rätt att närvara för den som kan antas ha använt det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen avser i de fall det kan antas att det finns uppgifter i informationssystemet som omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Rätten att närvara gäller emellertid endast i de fall det inte finns särskilda skäl mot närvaro (28 kap. 10 e § andra och tredje styckena RB). Som framgått tidigare anses särskilda skäl föreligga bland annat i utredningar som syftar till att förhindra ett pågående allvarligt brott. I förarbetena har angetts att det i sådana situationer är uteslutet att den som drabbas av åtgärden är närvarande vid undersökningen (prop. 2021/22:119, s. 167). När det gäller tvångsmedel enligt preventivlagen får de uteslutande användas för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Särskilda skäl i den mening som avses i rättegångsbalkens reglering kan därmed förutsättas föreligga nästan utan undantag när en genomsökning på distans ska verkställas med stöd av preventivlagen. Detta talar emot att en närvarorätt motsvarande den som gäller enligt rättegångsbalken införs även i preventivlagen. Bristen på närvarorätt torde vägas upp av att vi föreslår att användningen av genomsökning på distans ska omfattas av andra starka integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier, till exempel förhandsprövning av domstol i närvaro av offentliga ombud och tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten. Sammantaget anser vi att detta utgör ett tillräckligt skydd för enskilda även i avsaknad av en närvarorätt motsvarande den som föreskrivs i rättegångsbalken.

Olägenheterna för enskilda ska minimeras

Som anförts finns det när det gäller husrannsakan en särskild regel i rättegångsbalken som erinrar om att skada eller olägenhet inte får orsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt (28 kap. 6 § första stycket RB). En motsvarande erinran finns även avseende hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning (se 27 kap. 25 a § RB). Detta anses även följa av allmänna principer för tvångsmedelsanvändning men systematiska skäl talar för att motsvarande regel även ska införas i preventivlagen. Eftersom principen anses gälla all tvångsmedelsanvändning saknas det skäl att begränsa en bestämmelse i preventivlagen till att gälla endast husrannsakan. Av bestämmelsen bör därför framgå att det vid verkställigheten av ett beslut om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen inte får förorsakas mer skada eller olägenhet än vad som är absolut nödvändigt.

Rätten att använda våld

I rättegångsbalken finns vidare en bestämmelse om att rum eller slutet förvaringsställe får öppnas med våld om det krävs vid en husrannsakan, samt om att ett utrymme som har öppnats ska tillslutas på lämpligt sätt efter förrättningen (28 kap. 6 § andra stycket RB). En liknande regel bör införas även i preventivlagen. Detsamma bör gälla även vid en undersökning på annat ställe. Det kan till exempel finnas behov av att med våld öppna ett låst stängsel som omgärdar en gårdsplan.

Verkställighetstider

I rättegångsbalken finns även en bestämmelse som anger att en utgångspunkt är att husrannsakan endast får verkställas under dagtid – mellan kl. 06.00 och 21.00 – om inte särskilda skäl föreligger (28 kap. 6 § tredje stycket RB). Den som utsätts för åtgärden anses ha ett befogat intresse av att inte störas nattetid. Mot bakgrund av den bedömning som vi gjort i frågan om närvarorätt vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans som utförs i samband med en husrannsakan saknas det behov av motsvarande reglering i rättegångsbalken. Av den ovannämnda regeln om att

åtgärder ska verkställas på ett sätt som minimerar olägenheterna för enskilda följer att verkställighet, i de fall någon ska vara närvarande, bör planeras och genomföras på ett lämpligt sätt i detta avseende.

Bevis om husrannsakan och undersökning på annat ställe ska utfärdas på begäran

Den hos vilken en husrannsakan har företagits enligt rättegångsbalken har rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden (28 kap. 9 § andra stycket RB). Ett bevis om husrannsakan är enligt JO en omedelbart på förrättningsplatsen utfärdad skriftlig bekräftelse rörande den åtgärd som vidtagits (JO 1975/76, s. 132). Eftersom beviset utfärdas på begäran aktualiseras skyldigheten att utfärda bevis endast i de fall då någon varit närvarande vid verkställigheten. Som framgått kan detta förekomma även vid den preventiva användningen av husrannsakan och undersökning på annat ställe. Det kan då, enligt vår uppfattning, finnas behov av att kunna begära ett bevis om husrannsakan. Det kan exempelvis vara fråga om en utomstående som har utsatts för en husrannsakan och behöver ett bevis om åtgärden för att söka ersättning för skador som vållats vid förrättningen. Mot denna bakgrund bör det införas en skyldighet att på begäran utfärda bevis om husrannsakan. Motsvarande reglering bör gälla även för undersökning på annat ställe.

I ett bevis om husrannsakan enligt rättegångsbalken ska det även framgå vilket brott den misstanke som föranlett åtgärden avser (28 kap. 9 § andra stycket RB). När en husrannsakan eller undersökning på annat ställe företas med stöd av preventivlagen föreligger det inte någon misstanke om ett konkret brott. Någon sådan uppgift kan därmed inte anges. Vi föreslår därför att ett bevis om husrannsakan eller undersökning på annat ställe, i stället för en uppgift om vilket brott misstanken avser, ska innehålla en uppgift om att åtgärden har företagits med stöd av preventivlagen. Den enskildes möjligheter att ta tillvara sin rätt i de avseenden som beviset syftar till får därigenom anses vara tillgodosedda.

13.5.3 Uppgifter som hindrar beslag

Vårt förslag: En genomsökning på distans som utförs för att förhindra brottslig verksamhet ska inte få avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Om det vid en genomsökning på distans kommer fram uppgifter som omfattas av beslagsförbudet ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter.

Skälen för vårt förslag

En genomsökning på distans enligt rättegångsbalken får inte avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § RB hindrar beslag. Om det vid en genomsökning på distans kommer fram uppgifter som omfattas av beslagsförbudet ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter (28 kap. 10 c § RB). Beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken omfattar skriftliga handlingar som kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § RB, till exempel advokater eller läkare, inte får höras som vittne om. Förbudet gäller endast om handlingen innehas av den person som inte får höras som vittne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Detta särskilda skydd bör upprätthållas även när genomsökning på distans används för att förhindra brottslig verksamhet. Vi föreslår därför att en motsvarande bestämmelse ska införas i preventivlagen.

13.6 Förhandskontroll

13.6.1 Inledning

Effektiva kontrollmekanismer är av avgörande betydelse för att skydda enskildas integritet och rättssäkerhet i samband med det allmännas utövning av tvång mot enskilda. Behovet av förhandskontroll, efterhandskontroll, tillsyn och effektiva rättsmedel för enskilda är återkommande teman i internationell praxis på tvångsmedelsområdet. Dessa rättsliga utgångspunkter har beskrivits i kapitel 3.

I detta avsnitt behandlas förhandskontrollen av tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte. Som framhållits tidigare utgör tvångsmedelsanvändning ett allvarligt intrång i enskildas personliga integritet. Ett sådant intrång uppstår redan i samband med att myndigheterna tar del av information om enskilda eller på annat sätt gör intrång i deras privata sfär, oavsett hur dessa uppgifter sedan kommer att användas. Det är därför av avgörande betydelse att regleringen innehåller ett effektivt system för förhandskontroll av tvångsmedelsanvändningens lagenlighet och proportionalitet.

13.6.2 Domstolsprövning

Vårt förslag: Frågor om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare.

Skälen för vårt förslag

Användningen av tvångsmedel enligt preventivlagen förutsätter att det finns ett tillstånd av domstol (6 § preventivlagen). Detsamma gäller för hemlig dataavläsning i motsvarande situationer (14 § lagen om hemlig dataavläsning). Det finns emellertid ett visst utrymme för åklagare att i brådskande situationer fatta ett interimistiskt beslut. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.6.3. Förhandskontroll av domstol eller annan oberoende myndighet är en garant för att säkerställa att det i det enskilda fallet upprätthålls en rimlig balans mellan intresset av brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Dessa krav har återkommande uppmärksammats av både Europadomstolen och EU-domstolen. Vi har tidigare bedömt att den nuvarande ordningen med förhandsprövning av tvångsmedel i allmän domstol utan tvivel är förenlig med kraven på en oberoende och opartisk förhandskontroll. En mer utförlig redogörelse för dessa frågor finns i vårt delbetänkande (SOU 2022:52, avsnitt 10.3.1). Det befintliga systemet med förhandskontroll i domstol har tillsammans med övriga rättssäkerhetsgarantier i preventivlagen ansetts utgöra ett robust och välfungerande system som tillgodoser de krav på integ-

ritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier som följer av utvidgningen av preventivlagens tillämpningsområde (prop. 2022/23:126, s. 81).

Hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken förutsätter tillstånd av domstol (27 kap. 21 § första stycket RB). Det finns inga skäl för att detta inte skulle krävas för användning av hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte. Vi föreslår därför att tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare.

En husrannsakan enligt rättegångsbalken förutsätter rättens tillstånd endast om husrannsakan kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas. I andra fall får förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren (28 kap. 4 § RB). Vid fara i dröjsmål får en polisman företa en reell husrannsakan även utan något förordnande från undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 5 § RB). En liknande reglering gäller för genomsökning på distans, som kräver rättens beslut om genomsökningen kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas av åtgärden, om det inte är fara i dröjsmål. I andra fall fattas beslut om genomsökning på distans av undersökningsledaren eller åklagaren. En polisman får genomföra en genomsökning på distans 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 (28 kap. 10 d § RB). Av regleringen följer sammantaget att både husrannsakan och genomsökning på distans ofta kan verkställas utan föregående domstolsbeslut när åtgärderna vidtas i en förundersökning. Polislagens reglering, som ger stöd för att i vissa fall göra en husrannsakan i brottspreventivt syfte utanför en förundersökning, förutsätter inte heller förhandskontroll av domstol (20, 20 b och 23 §§ polislagen). När det gäller beslut om undersökning på annat ställe innehåller rättegångsbalken ingen reglering alls (jfr 28 kap. 10 § RB).

Som framgått anser vi att all tvångsmedelsanvändning som sker i preventivt syfte bör omfattas av särskilt starka integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Att åtgärderna förväntas ske utan att den drabbade bereds tillfälle att närvara vid verkställigheten ger ytterligare stöd för uppfattningen att tillståndsbesluten bör fattas av domstol. Även med beaktande av att en annan beslutsordning gäller när husrannsakan och genomsökning på distans används i andra

sammanhang anser vi därför att användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans, när de sker med stöd av preventivlagen, bör förhandsprövas av domstol. Vi föreslår därför att dessa tvångsmedel ska omfattas av samma system med förhandskontroll i domstol som andra preventiva tvångsmedel.

13.6.3 Interimistiska beslut

Vårt förslag: Åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte.

Skälen för vårt förslag

Inledning

Åklagare får enligt gällande regler fatta interimistiska beslut om preventiv tvångsmedelsanvändning (6 a § preventivlagen och 17 § lagen om hemlig dataavläsning). Frågan i detta avsnitt är om möjligheten att fatta interimistiska beslut ska omfatta även hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. En självklar utgångspunkt är att befogenheter för åklagare att fatta interimistiska beslut endast får förekomma om starka skäl talar för det.

Hemlig rumsavlyssning

Sedan den 1 oktober 2023 får åklagare i en förundersökning fatta interimistiska beslut även om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. I förarbetena framhölls att den nytta som en möjlighet att fatta interimistiska beslut innebär väger tungt. Som bakgrund till denna bedömning beskrevs bland annat brottsutvecklingen, med bland annat skjutningar och sprängningar som sker inom ramen för kriminella nätverk med stort våldskapital. Denna utveckling ansågs innebära att det var än mer angeläget än tidigare att kunna fatta snabba beslut om hemliga tvångs-

medel. Vidare framhölls teknikutvecklingen, som innebär att det numera kan vara möjligt att snabbt installera avlyssningsutrustning eller att genomföra avlyssning utan någon föregående installation. Detta har enligt förarbetena minskat de tidigare behoven av en omfattande kartläggning och planering för att verkställa en hemlig rumsavlyssning. Slutligen konstateras i förarbetena att det kan vara svårt eller omöjligt att få till stånd en domstolsprövning med den skyndsamhet som krävs. Den tidigare gällande ordningen ansågs innebära att hemlig rumsavlyssning i vissa fall inte alls kom till stånd trots att förutsättningar för åtgärden funnits. Sammantaget ansågs det finnas ett påtagligt behov av en möjlighet för åklagare att i brådskande fall besluta om hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter i avvaktan på rättens beslut. Införandet av en sådan möjlighet bedömdes öka möjligheterna att vidta adekvata utredningsåtgärder i tid och att utreda svårutredd och allvarlig brottslighet (prop. 2022/23:126, s. 162 ff.).

När det gäller rättssäkerhetsgarantierna vid interimistiskt beslutsfattande framhålls i förarbetena att det sedan ett flertal år tillbaka finns en möjlighet för åklagare att fatta beslut om andra hemliga tvångsmedel än rumsavlyssning och att erfarenheterna visar att detta system fungerar väl. Möjligheten till interimistiska beslut utnyttjas sparsamt och det är mycket ovanligt att åklagarens beslut upphävs vid den obligatoriska efterföljande domstolsprövningen. Det fanns enligt regeringen inget som talade för att systemet skulle fungera sämre för hemlig rumsavlyssning än för andra tvångsmedel. Till detta lades att hemlig rumsavlyssning är ett tvångsmedel som får användas endast vid misstankar om mycket allvarlig brottslighet och att sådana förundersökningar ofta hanteras av erfarna åklagare med stor vana av att handlägga frågor om hemliga tvångsmedel. Risken för felaktiga bedömningar kunde därför enligt regeringen förväntas vara låg. Slutligen framhölls att interimistiska beslut alltid skyndsamt prövas av domstol och att uppgifter som rätten bedömer att det inte funnits förutsättningar för att inhämta inte får användas till nackdel för den avlyssnade eller någon annan (27 kap. 21 a § tredje stycket RB). Sammantaget bedömde regeringen att de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar det interimistiska beslutsfattandet är tillräckliga (prop. 2022/23:126, s. 165 ff.).

De skäl som föranlett utökade möjligheter att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i förundersökningar gör sig enligt vår bedömning gällande även när dessa åtgärder används i preventivt syfte. Behovet av en möjlighet att fatta interimistiska beslut om samtliga tvångsmedel enligt preventivlagen har också framhållits av de brottsbekämpande myndigheterna under utredningen. Allt sammantaget kan det konstateras att inget har framkommit som talar för att behovet av en möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning skulle vara mindre på det preventiva området än i förundersökningar. Behovet är såväl konkret som påtagligt och införandet av en möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kan förväntas leda till betydande nytta i myndigheternas arbete för att förhindra brott.

Som framgått anses preventiv tvångsmedelsanvändning innebära en ökad integritetsrisk jämfört med motsvarande tvångsmedelsanvändning under en förundersökning, främst beroende på att misstankarna är något svagare vilket kan medföra att en person felaktigt utsätts för tvångsmedel. Trots detta anser vi, i likhet med den bedömning som nyligen gjorts i fråga om interimistiska beslut i motsvarande frågor under förundersökningar, att rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga. Sammantaget väger behovet av en möjlighet att fatta interimistiska beslut även om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter så tungt att det är befogat med en möjlighet att i brådskande fall kunna göra avsteg från huvudregeln om föregående domstolsprövning. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter bör därmed omfattas av åklagarens interimistiska beslutanderätt.

Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

Som framgått kan ett beslut om husrannsakan eller genomsökning på distans under en förundersökning många gånger fattas av en undersökningsledare eller åklagare. Trots detta har behovet av att i en brottsutredning fatta snabba beslut om användningen av dessa tvångsmedel ansetts motivera en beslutanderätt även för polismän, om det föreligger fara i dröjsmål (28 kap. 4, 5 och 10 d §§ RB). I förarbetena

till reglerna om genomsökning på distans har som exempel på en sådan situation omnämnts de fall då det finns anledning att befara att informationen kommer att raderas eller ändras om myndigheterna inte agerar skyndsamt och det inte går att komma i kontakt med åklagaren eller undersökningsledaren i tid (prop. 2021/22:119, s. 91). Beträffande undersökning på annat ställe saknas som nämnts regler om beslutsbehörighet (jfr 28 kap. 10 § RB).

De brottsbekämpande myndigheterna har som framgått uppgett att behovet av skyndsamt beslutsfattande gör sig gällande för samtliga preventiva tvångsmedel. Inget har heller framkommit som talar för behovet av att i vissa fall fatta interimistiska beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans skulle vara mindre än det som ansetts föreligga beträffande andra preventiva tvångsmedel. Även nu aktuella tvångsmedel är vanligt förekommande i förundersökningar och åklagare har en betydande erfarenhet av att besluta om dessa. På samma sätt som när det gäller hemlig rumsavlyssning finns det därför inget som talar för att det interimistiska beslutsfattandet skulle fungera sämre för dessa åtgärder än för andra preventiva tvångsmedel som åklagare får besluta om (jfr prop. 2022/23:126, s. 165). Vi bedömer därför att skälen för att låta åklagares interimistiska beslutanderätt omfatta även dessa tvångsmedel väger tyngre än de integritetsrisker som det interimistiska beslutsfattandet medför. Vi föreslår därmed att den interimistiska beslutanderätt som tillkommer åklagare enligt preventivlagen ska omfatta även beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

13.6.4 Offentliga ombud

Vårt förslag: Offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen avseende hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte.

Skälen för vårt förslag

Offentliga ombuds roll vid preventiv tvångsmedelsanvändning

Systemet med offentliga ombud infördes år 2004 för att bevaka enskildas integritetsintressen i allmänhet i ärenden om hemliga tvångsmedel. Samma regler gäller vid preventiv tvångsmedelsanvändning som vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Systemet är utformat för att förstärka enskildas rättsskydd genom införandet av en kontradiktorisk process och är avsett att fungera som en ytterligare rättssäkerhetsgaranti vid tillståndsprövningen. När systemet har utvärderats har det också ansetts fylla en viktig funktion i dessa avseenden. Systemet utgör även en ytterligare kontrollmekanism som stärker tillståndsprövningen, i synnerhet vad gäller integritetsavvägningar. En mer utförlig beskrivning av systemet finns i delbetänkandet (SOU 2022:52, avsnitt 10.4).

När preventivlagen infördes var avsikten att offentliga ombud skulle medverka vid samtliga ärenden om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (*Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 66). I praktiken förordnades emellertid inte ombud för prövningar som enbart gällde hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller postkontroll enligt preventivlagen. Den faktiska ordningen motsvarar vad som gäller när tvångsmedlen används med stöd av rättegångsbalkens reglering. Detta har senare godtagits av lagstiftaren (se *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 122). Som skäl för att offentliga ombud inte medverkar vid prövningen av hemlig övervakning av elektronisk information har framhållits bland annat att ombuden får sin främsta betydelse vid användningen av hemliga tvångsmedel som ger utrymme för stora variationer av integritetsintrång beroende på hur tvångsmedelsanvändningen utformas. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning har ansetts tillhöra denna kategori. När det gäller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ansågs däremot de möjliga variationerna av integritetsintrång typiskt sett vara avsevärt mindre, bland annat med hänvisning till att innehållet i kommunikationen inte omfattas av tvångsmedlet. De offentliga ombudens uppdrag ansågs därmed mindre relevant (prop. 2013/14:237, s. 120 ff.). Offentliga ombud ska emellertid medverka vid samtliga beslut om hemlig dataavläsning, även när prövningen endast avser tillgång till s.k. kom-

munikationsövervakningsuppgifter (16 § lagen om hemlig dataavläsning).

Våra överväganden

Hemlig rumsavlyssning anses som framgått tillhöra de mest integritetskänsliga tvångsmedlen och omfattas av systemet med offentliga ombud i rättegångsbalken. Det framstår som uppenbart att detsamma ska gälla även när tvångsmedlet används i preventivt syfte. Vi föreslår därför att preventivlagens system med offentliga ombud ska omfatta även tillståndsprovningen gällande hemlig rumsavlyssning. När det gäller hemlig dataavläsning kan det konstateras att offentliga ombud närvarar i samband med all tillståndsprovning och det bör givetvis gälla även vid provning av tillstånd till hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

Både husrannsakan och genomsökning på distans är tvångsmedel som ger utrymme för ett såväl omfattande som varierande integritetsintrång. Även vid undersökning på annat ställe kan integritetsintrånget variera. När det gäller husrannsakan påverkas risken för integritetsintrång av på vilken plats den ska verkställas och hur den kan avgränsas. Som framgår av avsnitt 13.5.2 kan det i vissa fall också vara lämpligt att i särskilda villkor föreskriva att den som drabbas av myndigheternas åtgärder ska ha rätt att närvara vid verkställigheten. Det torde därmed finnas goda möjligheter att i det enskilda fallet utforma särskilda villkor för att skydda enskilda från onödiga integritetsintrång vid användningen av dessa tvångsmedel. Även utformningen av ett beslut om genomsökning på distans med eller utan särskilda villkor kan ha inverkan på vilka integritetsrisker som aktualiseras i det enskilda fallet. En genomsökning på distans kan ge tillgång till en betydande mängd information av integritetskänslig natur men kan också begränsas till att endast avse en förhållandevis begränsad mängd uppgifter. Det torde därmed finnas ett utrymme för att ifrågasätta eller diskutera utformningen av ett tillstånd till användningen av dessa tvångsmedel. Genom frågor och påpekanden vid domstolssammanträdet kan det offentliga ombudet bidra till att säkerställa att det underlag som presenteras är tillräckligt från integritets synpunkt och att de tillstånd som meddelas utformas på ett sådant sätt att de så långt som möjligt tillgodoser legitima integritetsintressen.

Detta talar för att offentliga ombud bör närvara även vid beslut som rör dessa tvångsmedel (jfr prop. 2013/14:237, s. 120 f.).

Samtidigt kan det konstateras att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt rättegångsbalken sällan föregås av förhandskontroll i domstol. Något system motsvarande de offentliga ombuden finns inte heller. Vi har emellertid inlagt ståndpunkten att den preventiva tvångsmedelsanvändningens särställning motiverar särskilt omfattande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Denna utgångspunkt gör sig gällande även beträffande husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I avsnitt 13.5.2 har vi föreslagit att någon rätt att närvara vid verkställigheten inte ska föreskrivas i preventivlagen. Även detta talar för att det finns ett behov av att offentliga ombud närvarar vid tillståndsprövningen för att tillvarata integritetsintressen.

Sammantaget anser vi att skälen för att låta systemet med offentliga ombud omfatta även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans väger tyngre än de systematiska skäl som skulle kunna anföras däremot. Vi bedömer att en sådan utformning på ett effektivt sätt kan förväntas bidra till att balansen mellan en effektiv brottsbekämpning och ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet upprätthålls. Mot denna bakgrund föreslår vi att preventivlagens system med offentliga ombud ska omfatta tillståndsprövningen såvitt avser även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

13.7 Kraven på tillståndsbeslutets innehåll

13.7.1 Inledning

Att beslut om tvångsmedelsanvändning är tydliga och precisa är av betydelse för att besluten ska kunna verkställas som avsett, men också för att en effektiv efterhandskontroll ska kunna utföras. Kraven på tillståndsbeslutets innehåll utgör därför en viktig del i skyddet för såväl rättssäkerheten som skyddet för enskildas integritet.

Preventivlagens krav på tillståndsbeslutets innehåll har beskrivits i delbetänkandet. Av regleringen följer ett antal allmänna krav, som att det i beslutet ska anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för beslutet och under vilken tid tillståndet gäller. Därutöver ska det i till-

ståndsbeslut, när det finns skäl till det, anges vilka villkor i övrigt som ska iakttas för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. En särskild reglering finns för den preventiva tvångsmedelsanvändning som sker genom hemlig dataavläsning. Interimistiska beslut ska utformas på samma sätt som ett beslut av rätten (se 8 § preventivlagen, 18 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning och SOU 2022:52, avsnitt 10.5).

13.7.2 Allmänna krav på tillståndsbeslutens innehåll

Vårt förslag: De allmänna bestämmelserna om innehållet i ett tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning ska gälla även för hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

I ett beslut om tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning ska det framgå vem åtgärden riktar sig mot.

Skälen för vårt förslag

Vi har tidigare bedömt att de allmänna kraven på innehållet i tillståndsbeslut enligt preventivlagen är utformade på ett ändamålsenligt sätt (SOU 2022:52, avsnitt 10.5). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning eller frångå dessa krav när det gäller hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Detta gäller även avseende kravet på att ange för vilken tid ett tillstånd gäller, eftersom vi i avsnitt 13.8.2 föreslår att kravet på att en tidsgräns ska ställas upp i tillståndsbeslut ska gälla även för de tillkommande tvångsmedlen.

Vid hemlig dataavläsning är det obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (18 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning). Motsvarande ordning gäller varken enligt rättegångsbalken eller preventivlagen. Vi bedömer att det inte finns skäl att avvika från den nu gällande systematiken när det gäller de tillkommande tvångsmedel som ska införas i preventivlagen. Därmed föreslår vi att den reglering för tillståndsbeslut som finns i preventivlagen ska gälla även för hem-

lig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans samt att regleringen för tillståndsbeslut i lagen om hemlig dataavläsning ska gälla för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Utöver dessa allmänna krav krävs särskilda överväganden vad ett beslut ska innehålla för uppgifter beträffande respektive tvångsmedel. Vi återkommer till detta i det följande.

Som beskrivits i avsnitt 13.3 riktar sig all preventiv tvångsmedelsanvändning mot en viss person. Kopplingen mellan den person som tvångsmedelsanvändningen riktar sig mot och utformningen av tillståndsbeslutet kommer till uttryck på olika sätt beroende på vilket tvångsmedel det är fråga om. Detta behandlas i anslutning till respektive tvångsmedel. Att all tvångsmedelsanvändning riktas mot en person enligt preventivlagen avviker från vad som gäller enligt rättegångsbalken. En förundersökning utgår som beskrivits från att det finns en misstanke om att ett brott har begåtts, men den brottsmisstanken behöver inte vara riktad mot en viss person. Både öppna tvångsmedel och samtliga hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken förutom hemlig rumsavlyssning kan i vissa fall användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. I dessa fall riktar sig inte tvångsmedlen mot någon särskild person på samma sätt som tvångsmedelsanvändningen i preventivfallen, som alltid utgår från misstankar om en utpekad persons inblandning i den brottsliga verksamheten. Vid hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken, som alltid riktas mot den skäligen misstänkte, ska det av tillståndsbeslutet framgå vem som är skäligen misstänkt för brotten eller brotten som föranlett tvångsmedelsanvändningen (27 kap. 21 § femte stycket RB). Detsamma gäller vid hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter (18 § första stycket 5 lagen om hemlig dataavläsning). Eftersom all tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen och hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen riktar sig mot en särskilt utpekad person bör denna uppgift framgå av tillståndsbeslutet. Detta gäller både för de tvångsmedel som får användas med stöd av dagens reglering och de tillkommande tvångsmedlen. Vi föreslår därför att det av alla beslut enligt preventivlagen ska framgå vem den åtgärd som tillståndet avser riktas mot. Motsvarande ska gälla för alla beslut om hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen.

13.7.3 Särskilda krav för hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans

Vårt förslag: I ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte ska det anges vilken plats som åtgärden avser.

I ett tillstånd till genomsökning på distans i preventivt syfte ska det anges vilket avläsningsbart informationssystem åtgärden avser.

Skälen för vårt förslag

Vid hemlig rumsavlyssning enligt rättegångsbalken ska det anges för vilken plats tillståndet gäller. Om även ett tillträdestillstånd har beslutats ska detta anges särskilt i beslutet (27 kap. 21 § fjärde stycket RB). Motsvarande regler gäller även vid hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter (18 § lagen om hemlig dataavläsning). Det saknas skäl att frångå kraven på beslutens innehåll när dessa åtgärder används i preventivt syfte. Det ska därmed även i beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter anges vilken plats beslutet avser. Vi återkommer till frågan om tillträdestillstånd i avsnitt 13.13.3.

Rättegångsbalken innehåller inga särskilda regler om vad ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans ska innehålla. Däremot finns det en förhållandevis omfattande dokumentationsskyldighet under förundersökningen. Åtskilliga uppgifter om användningen av nämnda åtgärder ska tillföras förundersökningsprotokollet. Av förundersökningskungörelsen (1947:948) följer att det i förundersökningsprotokoll ska antecknas bland annat tid och plats för åtgärder under förundersökningen, beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel och det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet (20 §). Vi återkommer särskilt till dokumentationsskyldighet vid verkställigheten av preventiva tvångsmedel i avsnitt 13.9. Som framgått är såväl husrannsakan som genomsökning på distans tvångsmedel som kan ge upphov till ett integritetsintrång som kan variera mycket beroende på hur tillståndsbeslutet och verkställigheten utformas. Även vid en undersökning på

annat ställe kan integritetsintrånget variera. Mot denna bakgrund anser vi att särskilda krav bör ställas på beslutsinnehållet även beträffande dessa tvångsmedel, när de används i preventivt syfte.

En husrannsakan får avse hus, rum eller slutet förvaringsställe och en undersökning på annat ställe får avse andra platser som allmänheten inte har tillträdet till (28 kap. 1 och 10 §§). När det gäller dessa tvångsmedel bör det därför, utöver de allmänna krav på tillståndsbeslutets innehåll som behandlats i avsnitt 13.7.2, krävas att det i beslutet anges på vilken plats åtgärden ska vidtas.

En genomsökning på distans ska alltid avse ett visst avläsningsbart informationssystem (jfr 28 kap. 10 b § RB). I ett beslut om tillstånd till användningen av genomsökning på distans i preventivt syfte bör det därför även anges vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet avser.

Avslutningsvis ska framhållas vikten av att överväga och ange särskilda villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan. Som anförts i avsnitt 13.5.2 kan sådana villkor vara en särskilt betydelsefull del av tillståndsprövningen när det gäller husrannsakan och genomsökning på distans. Att föreskriva sådana villkor är inte obligatoriskt vid användningen av tvångsmedel enligt preventivlagen men däremot när hemlig dataavläsning används i preventivlagsfallen (8 § preventivlagen respektive 18 § lagen om hemlig dataavläsning). Det saknas skäl att frångå gällande ordning när det gäller de nu aktuella tvångsmedlen. Det innebär att särskilda villkor vid behov kan föreskrivas när preventivlagen tillämpas och ska föreskrivas när rumsavlyssning tillåts med stöd av lagen om hemlig dataavläsning.

13.8 Tidsbegränsningar och upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändning

13.8.1 Inledning

Ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (7 § preventivlagen). Motsvarande gäller även vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och vid hemlig dataavläsning (27 kap. 21 § andra stycket RB respektive 18 § tredje stycket lagen

om hemlig dataavläsning). Någon sådan regel finns inte för husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Vidare omfattas de befintliga tvångsmedlen i preventivlagen, på samma sätt som motsvarande tvångsmedel i rättegångsbalken, av särskilda bestämmelser om upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Ett beslut om tillstånd till användning av tvångsmedel ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Beslutet hävs av åklagare eller rätten och den verkställande myndigheten ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska upphävas (10 § preventivlagen). Lagen om hemlig dataavläsning innehåller bestämmelser med motsvarande innehåll (20 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Regleringen har beskrivits mer ingående i delbetänkandet (SOU 2022:52, avsnitt 10.6). Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans omfattas inte av någon reglering i detta avseende.

Frågan i detta avsnitt är om bestämmelser om tidsbegränsningar och upphävande av tillstånd ska finnas även för de tvångsmedel som vi nu föreslår ska få användas i preventivt syfte.

13.8.2 Regleringen om tidsbegränsningar och upphävande av tillstånd ska omfatta samtliga preventiva tvångsmedel

Vårt förslag: Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans i preventivt syfte ska gälla för viss tid. Den tid under vilken ett tillstånd ska gälla ska inte få bestämmas längre än nödvändigt och ska inte få överstiga en månad från dagen för beslutet.

Preventivlagens reglering om upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen ska omfattas av motsvarande reglering i lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för vårt förslag

Tidsbegränsningar

Som framgått finns det ett krav på att tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska innehålla en tidsbegränsning när dessa åtgärder används i en förundersökning. Det finns inget som talar mot att detsamma ska gälla när åtgärderna används i preventivt syfte. Till bedömningen bidrar att motsvarande tidsgräns redan finns i preventivlagen beträffande andra åtgärder som avser informationsinhämtning som är avsedd att ske efter ett beslut (jfr till exempel hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation). Vi föreslår därför att de befintliga tidsbegränsningarna i preventivlagen respektive lagen om hemlig dataavläsning ska gälla för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte.

Att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans inte omfattas av något krav på tidsbegränsningar i fråga om verkställigheten kan möjligtvis tillskrivas den beslutsordning som gäller för tvångsmedlen och att verkställigheten inte sällan sker i omedelbar anslutning till att beslut om tvångsmedelsanvändning fattats. Dessa tvångsmedel skiljer sig också från de hemliga tvångsmedlen genom att de i regel pågår en kort tid medan exempelvis en avlyssning normalt beslutas för en period om en månad framåt i tiden. Ett tillstånd till husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans avser i stället tillåtligheten av en åtgärd som innebär att myndigheterna får tillgång till en ögonblicksbild av en plats eller innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis en dator. Under tiden för en pågående avlyssning kan ändrade förutsättningar för beslutet inträda. Samtidigt kan det, även om ett beslut om husrannsakan gäller omedelbart, vara så att det inte alltid verkställs genast. Detta gäller särskilt i de fall beslutet fattats av rätten eller åklagare. Ibland kan det krävas omfattande planering för att en husrannsakan ska kunna genomföras. Det kan också vara fråga om att invänta det tillfälle när åtgärden kan ske utan upptäckt. En viss utsträckning i tid kan även bero på att det krävs mer omfattande undersökningar. Förhållandena kan vara likartade vid undersökning på annat ställe och genomsökning på distans, dvs. att verkställigheten dröjer eller pågår under en tid.

Av förarbetena till rättegångsbalkens bestämmelser om upphävande av tillstånd till hemliga tvångsmedel framgår att regleringen omfattar även eventuellt förberedelsearbete som har vidtagits, om avlyssningen inte ännu har påbörjats (*Om vissa tvångsmedelsfrågor*, prop. 1988/89:124, s. 68). Förberedelseåtgärder kan komma att vidtas även med anledning av ett beslut om tillstånd till husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Intresset av att enskilda inte utsätts för tvång eller annat intrång från myndigheterna till följd av ett tvångsmedelsbeslut som det inte längre finns skäl för gäller naturligtvis även vid användningen av nämnda åtgärder. Risken för att det efter att tillståndsbeslutet fattats inträder ändrade förhållanden som gör att tvångsmedelsbeslutet inte längre framstår som motiverat torde regelmässigt öka ju längre tid som förflyter från beslutet till verkställigheten. Mot denna bakgrund bedömer vi att även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans bör omfattas av kravet på att tillstånd ska tidsbegränsas. Att motsvarande regler saknas beträffande dessa tvångsmedel i rättegångsbalken talar inte heller med någon särskild styrka emot att en sådan reglering införs när åtgärderna används i preventivt syfte.

Frågan är därmed om den tidsgräns på en månad som gäller för andra tvångsmedel som får användas i preventivt syfte ska gälla även för husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Det finns inget som talar för att svårigheterna att vid tillståndsbeslutet överblicka vilka ändrade framtida förhållanden som kan påverka tillståndsförutsättningarna i allmänhet skulle vara större när det gäller husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. I de fall sådana svårigheter kan förutses finns det förutsättningar att kompensera för denna osäkerhet genom att låta tillståndet gälla för en kortare tid än en månad eller förena det med ett särskilt villkor. Sammantaget bedömer vi därför att den tillståndstid som gäller för andra tvångsmedel enligt preventivlagen framstår som väl avvägd även i dessa sammanhang. Vi föreslår därför att samtliga tvångsmedel i preventivlagen som innebär verkställighet i tiden efter tillståndsbeslutet ska omfattas av samma krav på tidsbegränsning av tillståndet.

Upphävande av tillstånd

En tvångsåtgärd ska alltid upphävas så snart förutsättningar för åtgärden inte längre föreligger. Att det finns en ändamålsenlig reglering i detta hänseende är av stor betydelse av såväl integritets- som rättssäkerhetsskäl. Som vi framhållit i delbetänkandet har den befintliga regleringen i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning ansetts fungera ändamålsenligt och tillgodose de krav på tvångsmedelsreglering som följer av Sveriges internationella åtaganden (SOU 2022:52, avsnitt 10.6 med hänvisningar). Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter omfattas av en reglering gällande upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändningen när tvångsmedlen används i en förundersökning (27 kap. 23 § RB respektive 20 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det finns inget skäl för att nu aktuella tvångsmedel ska undantas från en sådan reglering när åtgärderna används i preventivt syfte.

Vi föreslår därför att hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska omfattas av den befintliga regleringen om upphävande av tillstånd till tvångsmedelsanvändning i preventivlagen respektive lagen om hemlig dataavläsning.

13.9 Dokumentation av tvångsmedelsanvändningen samt granskning, bevarande och förstörande av insamlat material

13.9.1 Inledning

Dokumentation

Sedan den 1 oktober 2023 gäller en skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. 35 § RB och 19 § preventivlagen. Bestämmelserna har tillkommit mot bakgrund av konstaterade brister i dokumentationen av användningen av hemliga tvångsmedel. I samband med införandet av den nya regeln konstaterades att den enskildes möjlighet till efterhandskontroll och förutsättningarna för tillsyn behövde stärkas genom ett

krav i lag på att beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras. Regleringen innehåller inte några närmare bestämmelser om vilka uppgifter och åtgärder som ska dokumenteras. I förarbetena har det inte utelutits att det framöver kan finnas ett behov av särskilda föreskrifter om vad dokumentationsskyldigheten bör omfatta (prop. 2022/23:126, s. 181 f.). Den reglering som införts i preventivlagen gäller samtliga tvångsmedel som omfattas av lagen (19 § preventivlagen).

När det gäller husrannsakan och genomsökning på distans enligt rättegångsbalken är dokumentationsskyldigheten sedan tidigare reglerad. Över husrannsakan ska det föras protokoll, av vilket det ska framgå ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit (28 kap. 9 § RB). Även vid en genomsökning på distans ska det föras protokoll. Av protokollet ska framgå ändamålet med åtgärden, när åtgärden påbörjades och avslutades, om det har förekommit tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning eller kroppsvisitation vid verkställigheten samt vad som i övrigt förekommit vid undersökningen (28 kap. 10 h § RB). Syftet med att dessa tvångsmedel protokollförs är detsamma som ligger bakom den reglerade dokumentationsskyldigheten vid användning av hemliga tvångsmedel, dvs. att åtgärderna ska kunna kontrolleras i efterhand. Av de nämnda bestämmelserna följer vidare att den som drabbats av en husrannsakan eller genomsökning på distans har rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden, som ska innehålla uppgift om det brott som misstanken avser. Ett bevis om husrannsakan är inte detsamma som ett protokoll från förrättningen, utan utgör en omedelbart på platsen utfärdad bekräftelse gällande den vidtagna åtgärden (JO 1975/76, s. 132).

Undersökning på annat ställe omfattas inte av regleringen om protokollföring i rättegångsbalken. Av förundersökningskungörelsen följer emellertid att åtgärder under förundersökningen ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet (20 §).

Granskning, bevarande och förstörande

Regler om undersökning, användning och lagring av den information som inhämtas genom preventiv tvångsmedelsanvändning är en nödvändig del av skyddet för enskildas personliga integritet. Ett krav

på att det ska finnas en sådan reglering följer också av Sveriges internationella åtaganden (prop. 2022/23:126, s. 250). Reglerna innebär i korthet att den krets av personer som får ta del av material från tvångsmedelsanvändning begränsas och att material inte bevaras om det saknas skäl för detta. Regleringen har beskrivits mer ingående i delbetänkandet (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 10.9.1 med hänvisningar).

I rättegångsbalken saknas regler om vem som får delta vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Ingen av dessa åtgärder ger dock i sig upphov till sådana ”upptagningar eller uppteckningar” som omfattas av bestämmelsen i 13 § preventivlagen. Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans innebär i stället en undersökning av ett fysiskt eller digitalt utrymme. En sådan undersökning ger inte upphov till något material som kan granskas, bevaras eller förstöras. Däremot kan det vid undersökningen påträffas handlingar, som tillgängliggörs genom undersökningen och dessa handlingar kan i förekommande fall också kopieras. Av rättegångsbalken framgår att en post- eller telegrafafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som anträffas vid husrannsakan inte får närmare undersökas och att inte heller ett brev eller annan sluten handling får öppnas annat än i särskild ordning (28 kap. 8 § samt 27 kap. 12 § första stycket RB). Samma regler gäller även för genomsökning på distans (28 kap. 10 i § RB).

13.9.2 Preventivlagens reglering om dokumentation, granskning, bevarande och förstörande ska gälla för allt material som samlats in enligt lagen

Vårt förslag: Preventivlagens reglering beträffande dokumentation ska omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Reglerna i preventivlagen om granskning, bevarande och förstörande ska omfatta även upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

Preventivlagens reglering om undersökning, öppnande och granskning i samband med postkontroll ska tillämpas även på enskilda handlingar som påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Samma regler

ska också gälla för kopior som tagits vid verkställigheten av dessa tvångsmedel.

Skälen för vårt förslag

Dokumentationsskyldighet

Att beslut och åtgärder under verkställighet av tvångsmedel dokumenteras är en förutsättning för en effektiv efterhandskontroll. Tydliga och precisa krav på dokumentation av tvångsmedelsanvändning är därför en viktig integritets- och rättssäkerhetsgaranti. Mot denna bakgrund har dokumentationskrav nyligen införts i både preventivlagen och rättegångsbalken. Av 19 § preventivlagen framgår att beslut och åtgärder som rör tvångsmedel enligt lagen ska dokumenteras. En motsvarande bestämmelse finns i 27 kap. 35 § RB, som anger att beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. RB ska dokumenteras.

Som framgår av avsnitt 13.12.2 anser vi att all tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, med undantag för de situationer då den som utsatts för tvångsmedelsanvändningen varit närvarande vid verkställigheten. En tillfredsställande dokumentation av användningen av tvångsmedel och verkställighetsåtgärder enligt lagen är en förutsättning för att effektiv tillsyn ska kunna bedrivas. De skäl som anförts till stöd för införandet av en dokumentationsskyldighet i preventivlagen för nu tillgängliga tvångsmedel gäller också för hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans som används i preventivt syfte. När det gäller hemlig rumsavlyssning kan tilläggas att en sådan åtgärd omfattas av motsvarande dokumentationskrav när åtgärden används i en förundersökning. Även detta talar för denna ordning även bör gälla när åtgärden används med stöd av preventivlagen.

Husrannsakan och genomsökning på distans omfattas även de av dokumentationskrav när åtgärderna används i en förundersökning. En viss dokumentationsskyldighet föreligger även beträffande undersökning på annat ställe enligt förundersökningskungörelsen. Regleringen av protokollföringsskyldigheten enligt rättegångsbalken är mer detaljerad än den dokumentationsskyldighet som införts beträffande de hemliga tvångsmedlen. I förarbetena till den nyligen införda

dokumentationsskyldigheten avseende hemliga tvångsmedel anfördes att den lagreglerade dokumentationsskyldigheten inte bör vara för detaljerad. Det bedömdes att det inte var ändamålsenligt att i lag reglera en lista på åtgärder som ska dokumenteras. Skälen för detta var teknikutvecklingen, återkommande ändringar i reglerna om hemliga tvångsmedel och den praxis som finns hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I stället föreskrevs att beslut och andra åtgärder som rör tvångsmedel enligt preventivlagen ska dokumenteras (prop. 2022/23:126, s. 182). De skäl som anförts till stöd för en mindre detaljerad lagreglering av dokumentationsskyldigheten i de ovan omnämnda förarbetena kan anföras även när det gäller användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Även systematiska skäl talar för att ordningen bör vara densamma för alla åtgärder som omfattas av preventivlagen. Sådana skäl skulle också kunna göras gällande för motsatt ståndpunkt, dvs. att införa en skyldighet att föra protokoll över dessa åtgärder som motsvarar den ordning som finns i rättegångsbalken. Samtidigt kan det konstateras att det i praktiken inte är så stora skillnader mellan regleringarna. Vi bedömer att den allmänna dokumentationsskyldighet som föreskrivits för de hemliga tvångsmedel som sedan tidigare får användas enligt preventivlagen framstår som väl avvägd även för de nu tillkommande tvångsmedlen. Frågan är om denna reglering behöver kompletteras med några ytterligare bestämmelser gällande de tillkommande tvångsmedlen.

Ändamålet med samtliga åtgärder enligt preventivlagen är att förhindra brottslig verksamhet. Något skäl för att på annat sätt dokumentera ändamålet med tvångsmedelsanvändningen finns därmed inte (se avsnitt 13.7).

När det gäller husrannsakan uppställer rättegångsbalken inte därutöver andra krav än att vad som förekommit vid förrättningen ska nedtecknas i protokollet. Detta innefattas enligt vår uppfattning i den nu gällande regleringens krav på att åtgärder som rör tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen ska dokumenteras (jfr prop. 2022/23:126, s. 181 f.). I sammanhanget bör nämnas att en uppgift om vilka som varit närvarande vid verkställigheten kan ha avgörande betydelse för frågan om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över tvångsmedelsanvändningen. En sådan uppgift bör därför dokumenteras. Sammantaget bedömer vi därmed att det allmänna dokumentationskravet i preventivlagen är tillräckligt beträff-

fande husrannsakan. Detsamma gäller undersökning på annat ställe, en åtgärd som kan likställas med husrannsakan, och som när den används i preventivt syfte bör regleras på samma sätt som husrannsakan.

Vad gäller kraven på dokumentation av en genomsökning på distans enligt rättegångsbalken så motsvarar de vad som gäller vid en husrannsakan men det ska även anges när åtgärden påbörjades och avslutades samt om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning eller kroppsvisitation har förekommit vid verkställigheten. Även dessa omständigheter är enligt vår uppfattning sådana som bör dokumenteras även om dokumentationsskyldigheten utformas på det sätt som gäller för de hemliga tvångsmedlen. Vi bedömer därför att det inte heller finns skäl att reglera dokumentationsskyldigheten avseende genomsökning på distans i särskild ordning.

Någon dokumentationsskyldighet beträffande hemlig dataavläsning har inte införts. Denna reglering är föremål för en särskild utredning (Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning, dir. 2022:82). Det finns inte skäl att föregripa denna utrednings överväganden i fråga om dokumentationsskyldighet vid hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter som sker i preventivt syfte. Vi lämnar därför inte några förslag i dessa frågor när det gäller hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter.

Sammanfattningsvis föreslår vi därför att den dokumentationsskyldighet som sedan den 1 oktober 2023 gäller enligt preventivlagen ska omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

Granskning, bevarande och förstörande

Som framgått är reglerna om granskning, bevarande och förstörande begränsad till upptagningar eller uppteckningar från användningen av hemliga tvångsmedel. Detta gäller oavsett om tvångsmedelsanvändningen sker i en förundersökning eller enligt preventivlagen. Den befintliga regleringen i preventivlagen har ansetts vara ett tillräckligt skydd för enskildas personliga integritet och rättssäkerhet (prop. 2022/23:126, s. 82).

Upptagningar eller uppteckningar från hemlig rumsavlyssning bör behandlas på samma sätt som motsvarande material från andra hemliga tvångsmedel som används i preventivt syfte. Detta överensstämmer med den ordning som gäller när tvångsmedlet används i en förundersökning samt vid hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter. Något skäl för att frånga denna ordning har inte framkommit. Vi föreslår därför att hemlig rumsavlyssning ska omfattas av preventivlagens regler gällande granskning, bevarande och förstörande. När det gäller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter hänvisar lagen om hemlig dataavläsning till preventivlagens bestämmelser. Denna reglering ska därmed gälla även beträffande hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen.

Som konstaterats ovan innebär varken en husrannsakan eller en genomsökning på distans att myndigheterna hanterar upptagningar eller uppteckningar i den mening som avses i de nu aktuella förfarandereglererna. Någon reglering motsvarande dessa förfaranderegler finns inte heller i fråga om vem som får delta vid en husrannsakan eller genomsökning på distans när dessa åtgärder används i en förundersökning. Däremot finns det som framgått särskilda regler för granskningen av vissa slags handlingar som kan påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans. Regleringen innebär att en post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som anträffas endast får undersökas av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Samma begränsningar gäller i fråga om öppnandet av brev och andra slutna handlingar. Även en sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen eller annars hörs angående brottet får dock efter anvisning granska handlingen (28 kap. 8 och 10 i §§ samt 27 kap. 12 § första stycket RB). Motsvarande granskningsregler gäller även beträffande upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel som är tillåtna enligt rättegångsbalken (27 kap. 24 § första stycket RB).

Enligt preventivlagen får upptagningar och uppteckningar samt försändelser som omfattas av beslut om postkontroll endast undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket (13 och 14 §§). Både regleringen i preventivlagen och rättegångsbalken innebär att den krets av personer som närmare får undersöka visst material som kan vara integritetskänsligt för enskilda begränsas (jfr prop. 2021/22:119, s. 106). Vi

föreslår därför att handlingar som påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans i preventivlagen ska omfattas av samma regler om undersökning, öppning och granskning som gäller vid postkontroll (14 § preventivlagen). Denna reglering innebär enligt vår bedömning ett skydd för enskildas integritet som är likvärdigt det som gäller när motsvarande handlingar undersöks, öppnas eller granskas under en förundersökning.

I sammanhanget kan nämnas att det finns en särskild reglering även för hanteringen av handlingar som har kopierats vid en husrannsakan eller genomsökning på distans. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.13.4.

13.10 Användningen av överskottsinformation

13.10.1 Inledning

Reglerna om användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel har nyligen varit föremål för en förhållandevis omfattande reform som trädde i kraft den 1 oktober 2023. Reformen omfattar såväl de uppgifter som inhämtats i en förundersökning som de uppgifter som inhämtats utanför en förundersökning med stöd av preventivlagen. I förarbetena till den nyligen införda regleringen framhålls att det utifrån Europadomstolens praxis inte finns något förbud mot användning av överskottsinformation, men att bestämmelser om användningen ska vara tydliga och huvudsakligen finnas i lag. Det har därför ansetts viktigt av rättssäkerhetsskäl att det finns en proportionerlig, heltäckande och uttömmande reglering av när överskottsinformation från hemliga tvångsmedel får användas (prop. 2022/23:126, s. 173).

Regleringen innebär sammanfattningsvis att åklagare, utan andra begränsningar än de som följer av proportionalitetsprincipen, ska få besluta att uppgifter som kommit fram vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken eller preventivlagen ska få användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden (27 kap. 23 a § RB respektive 12 § preventivlagen).

Reglerna om användning av överskottsinformation från hemlig dataavläsning omfattades inte av den nyligen genomförda reformen. Denna fråga övervägs av den tidigare nämnda Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning (dir. 2022:82).

13.10.2 Användningen av överskottsinformation från tillkommande preventiva tvångsmedel ska regleras i lag

Vårt förslag: Hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska omfattas av preventivlagens reglering om användning av överskottsinformation.

Nuvarande regler om användning av uppgifter som har kommit fram vid hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen ska fortsätta att gälla.

Skälen för vårt förslag

Användningen av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i en förundersökning är i dag särskilt reglerad. Som framgått är även användningen av överskottsinformation från preventiv tvångsmedelsanvändning särskilt reglerad. Inget har framkommit som talar för att informationen från hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte inte skulle omfattas av denna reglering. Vi föreslår därför att den reglering som gäller för användningen av överskottsinformation från andra preventiva tvångsmedel ska gälla även för hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen.

Användningen av överskottsinformation från hemlig dataavläsning regleras särskilt i lagen om hemlig dataavläsning (29 §). Som anförts är denna reglering föremål för en utredning i särskild ordning. Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende bedömt att regleringen om användning av överskottsinformation från hemlig dataavläsning utanför en förundersökning inte bör ändras i avvaktan på denna utrednings slutsatser (prop. 2022/23:126, s. 179 f.). Detta innebär att inte heller vi har anledning att lämna något förslag i frågan om användning av överskottsinformation från sådan hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen.

Den befintliga regleringen gällande överskottsinformation omfattar endast de hemliga tvångsmedlen. När bestämmelserna infördes uttalade Lagrådet att det var ”mindre tillfredsställande” att den endast omfattade överskottsinformation vid vissa tvångsmedel och inte exempelvis husrannsakan. Enligt Lagrådet syntes ett liknande integritetsintresse kunna åberopas som det som anförts till stöd för försla-

gens avgränsning till de tvångsmedel som regleringen omfattar (*Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.*, prop. 2004/05:143, s. 67). Frågan om det fanns skäl att särbehandla överskottsinformation från hemliga tvångsmedel på detta sätt lyftes också i ett flertal remissyttranden. Regeringen anförde därvid att Europadomstolens praxis avseende artikel 8 i Europakonventionen i detta hänseende endast rör användning av hemliga tvångsmedel. Regeringen ansåg också att det var vid användandet av hemliga tvångsmedel som det aktuella integritetsintresset gjorde sig tydligast gällande. Det framstod därför enligt regeringen som mest angeläget vid den rådande tidpunkten att reglera användningen av sådan överskottsinformation som framkommit vid användningen av hemliga tvångsmedel. Till detta lades att det saknades beredningsunderlag för att då överväga en reglering av överskottsinformation som erhållits vid användning av ”öppna” tvångsmedel (prop. 2004/05:143, s. 29 ff.).

Frågan om behovet av att reglera användningen av överskottsinformation från fler tvångsmedel har diskuterats även i tiden efter de redovisade uttalandena. Vissa har hävdats att Europadomstolen skulle kunna bedöma behovet av en lagreglering när det gäller användningen av överskottsinformation från exempelvis en husrannsakan på ett likartat sätt som det som kommit till uttryck när det gäller information från de hemliga tvångsmedlen (se Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 23 kap. 16 §, 2022, version 93, JUNO).

Som framgått anser vi att den preventiva tvångsmedelsanvändningens särart motiverar särskilt omfattande integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier. Denna utgångspunkt gör sig gällande även i frågan om användningen av överskottsinformation. Som anförts i andra sammanhang kan det dessutom ifrågasättas om inte samma grundläggande integritetsintressen gör sig gällande beträffande användningen av överskottsinformation från husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans som vid användning av hemliga tvångsmedel. Det kan konstateras att exempelvis innehållet i elektronisk kommunikation eller kommunikationsövervakningsuppgifter, information som anses vara särskilt känslig i integritetshänseende, kan tillgängliggöras för myndigheterna genom användningen av såväl husrannsakan eller genomsökning på distans som genom hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation. Motsvarande jämförelse kan göras även när det gäller hemlig dataavläsning avseende dessa uppgifter. Som framgått kommer husrannsakan,

undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i många fall också verkställas utan att den drabbade får kännedom om åtgärden. Sammantaget talar detta enligt vår uppfattning för att ett enhetligt system bör gälla för användningen av överskottsinformation från preventiv tvångsmedelsanvändning. Att någon motsvarande reglering inte finns när dessa tvångsmedel används i en förundersökning förändrar inte vår bedömning. Vi föreslår därför att även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska omfattas av preventivlagens regler om användning av överskottsinformation.

13.11 Underrättelser till enskilda

13.11.1 Inledning

I preventivlagen finns regler för underrättelser till enskilda som motsvarar vad som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Syftet med underrättelseskyldigheten är bland annat att den enskilde, förutom att få kännedom om tvångsmedelsanvändningen, ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden inneburit och kunna reagera mot vad han eller hon kan anse ha varit en rättsstridig åtgärd. Underrättelseskyldigheten har därutöver ansetts ha en återhållande verkan på användningen av hemliga tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt. Regleringen har beskrivits i delbetänkandet och reglerna om underrättelseskyldighet har ansetts väl avvägda (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 10.10 och prop. 2022/23:126, s. 80 ff.).

För både husrannsakan och genomsökning på distans gäller andra regler om underrättelseskyldighet när åtgärderna används med stöd av rättegångsbalken. Den som inte varit närvarande vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans ska underrättas om en sådan åtgärd så snart detta kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 och 10 e §§ RB). Det innebär att det kan dröja lång tid innan den enskilde underrättas om en sådan åtgärd, men det finns inget undantag från underrättelseskyldigheten motsvarande vad som gäller vid användningen av hemliga tvångsmedel. När hemliga tvångsmedel används behöver en underrättelse inte lämnas om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen eller ärendet i vilket åtgärden vidtogs avslu-

tades och en underrättelse behöver inte alls lämnas när det gäller vissa brott eller viss brottslig verksamhet (jfr 27 kap. 31 och 33 §§ RB samt 16 och 18 §§ preventivlagen). Det finns inga regler om underrättelseskyldighet beträffande undersökning på annat ställe (jfr 28 kap. 10 § RB).

13.11.2 Samtliga tvångsmedel i preventivlagen ska omfattas av lagens underrättelseskyldighet

Vårt förslag: Preventivlagens underrättelseskyldighet ska gälla för tvångsmedel som används med stöd av lagen. Hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska omfattas av samma underrättelseskyldighet som annan hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen.

Vid hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett.

Vid genomsökning på distans ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som åtgärden har avsett.

Skälen för vårt förslag

Hemlig rumsavlyssning som använts i en förundersökning omfattas av samma regler om underrättelseskyldighet som andra hemliga tvångsmedel (27 kap. 31–33 §§ RB). Detsamma gäller vid hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter (28 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Inget har framkommit som talar för att hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter som använts i preventivt syfte i detta avseende bör särbehandlas. Vi föreslår därför att underrättelseskyldigheten när dessa åtgärder används i preventivt syfte ska vara densamma som gäller för andra preventiva tvångsmedel enligt preventivlagen respektive lagen om hemlig dataavläsning. Denna reglering har tidigare bedömts innebära ett tillräckligt skydd för enskildas integritet och rättssäkerhet. Av underrättelsen ska det, på samma sätt som när mot-

svarande åtgärder använts i en förundersökning, framgå på vilken plats avlyssningen skett.

När det gäller husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans kan det konstateras att underrättelseskyldigheten i en förundersökning saknar de undantag som finns vid hemlig tvångsmedelsanvändning. När underrättelseskyldigheten vid hemlig tvångsmedelsanvändning infördes motiverades undantagen med den skada som underrättelsen skulle kunna leda till om underrättelser skulle lämnas utan undantag. Det anfördes att en underrättelse skulle kunna göra det möjligt för kriminella personer att kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas pågående och framtida åtgärder. Vidare framhölls att detta kommit att bli ett allt större problem i andra länder vilket medfört att betydande undantag införts även i deras bestämmelser om underrättelseskyldighet. Enligt lagstiftaren var det därför nödvändigt att bestämmelser om underrättelseskyldighet gällande hemliga tvångsmedel förseddes med undantag som tillvaratar de sekretessintressen som finns i brottsbekämpningen. Det framhölls särskilt, gällande den organiserade brottsligheten, att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet inte är avgränsad till enstaka förundersökningar. Myndigheternas verksamhet är i dessa fall ständigt pågående och riktad mot främmande makter, kriminella nätverk, grupperingar och organisationer. Lagstiftaren ansåg att en underrättelse om användningen av hemliga tvångsmedel, även om den inte längre skulle skada en viss bestämd förundersökning, skulle kunna skada den fortsatta verksamheten redan genom att den främmande maktens, nätverkets, grupperingens eller organisationens medlemmar mera allmänt upplystes om att, och på vilket sätt, myndigheterna intresserar sig för dem. Till detta lades bland annat den ytterligare skada som det ansågs kunna innebära om personer som är aktiva i denna kriminalitet i detalj underrättades om vilket brott de är eller har varit misstänkta för och vad som avlyssnats eller övervakats. När det gäller vissa av Säkerhetspolisens brottsutredningar ansågs det föreliggande sekretess i så många fall ett en underrättelseskyldighet inte alls skulle införas (*Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, prop. 2006/07:133, s. 44 ff.).

Vi bedömer att de skäl som anförts för att i vissa fall göra undantag från underrättelseskyldigheten beträffande hemliga tvångsmedel gör sig gällande på samma sätt när det gäller preventiv användning av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genom-

sökning på distans. En skyldighet att underrätta om användningen av dessa tvångsmedel i preventivt syfte kan förväntas leda till samma skada för brottsbekämpningen som underrättelse om användningen av hemliga tvångsmedel i motsvarande situation. Dessa skäl talar för att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska omfattas av en underrättelseskyldighet som motsvarar den som gäller för användningen av andra tvångsmedel enligt preventivlagen.

Frånvaron av en ovillkorlig underrättelseskyldighet, likt den som gäller när husrannsakan eller genomsökning på distans används enligt rättegångsbalken, innebär i sig en försvagning av integritets- och rättssäkerhetsskyddet. Skillnaderna i detta avseende ska emellertid inte överdrivas, med hänsyn till att det i praktiken kan dröja mycket lång tid innan en underrättelse lämnas i en förundersökning om den slags allvarlig brottslighet som preventivlagen omfattar. Användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans kommer dessutom, när åtgärderna ska användas med stöd av preventivlagen, att omfattas av starka integritets- och rättssäkerhetsgarantier i övrigt. Som framgår i detta kapitel föreslår vi bland annat att även denna tvångsmedelsanvändning ska underkastas förhandskontroll i domstol, att offentliga ombud ska närvara vid tillståndsprövningen och att de brottsbekämpande myndigheternas användning av tvångsmedlen ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Sammantaget bedömer vi att de förstärkta integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller vid preventiv tvångsmedelsanvändning är tillräckliga även när det gäller husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Vi föreslår därmed att preventivlagens underrättelseskyldighet ska gälla för de tillkommande tvångsmedlen när de används med stöd av preventivlagen. En underrättelse som avser husrannsakan eller undersökning på annat ställe bör, i likhet med vad som gäller beträffande underrättelser om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, innehålla en uppgift om vilken plats åtgärden avsett. När det gäller genomsökning på distans bör det i stället framgå vilket avläsningsbart informationssystem åtgärden avsett. Detta motsvarar i princip vad som gäller vid en underrättelse om hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning (jfr 17 § första

stycket preventivlagen och 29 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

13.12 Tillsyn och kontroll

13.12.1 Inledning

Användningen av preventiva tvångsmedel omfattas av samma system för tillsyn och kontroll som användningen av hemliga tvångsmedel i en förundersökning. Utöver den extraordinära tillsyn som utövas av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) står de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet under tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Därutöver utövar riksdagen en parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel på grundval av en årlig skrivelse från regeringen. Systemet för tillsyn och kontroll har beskrivits mer ingående i delbetänkandet (se SOU 2022:52, avsnitt 10.11).

Det befintliga systemet för tillsyn och kontroll har ansetts tillräckligt för att tillgodose enskildas integritets- och rättssäkerhetsskydd såvitt gäller både preventiv tvångsmedelsanvändning och användningen av hemliga tvångsmedel under förundersökningar. Frågan i detta avsnitt är vilket system för tillsyn och kontroll som ska gälla för hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

13.12.2 De preventiva tvångsmedel som används i hemlighet ska omfattas av ett system för tillsyn och kontroll

Vårt förslag: Det befintliga systemet för tillsyn och kontroll ska gälla även för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte.

Även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn om inte den som åtgärden företagits hos har varit närvarande vid verkställigheten.

Skyldigheten att underrätta Säkerhets- och integritetsskydds-nämnden om beslut inom preventivlagens utvidgade tillämpnings-område ska gälla även beslut om de tillkommande tvångsmedlen.

Skälen för vårt förslag

Tillsyn och kontroll är en viktig förutsättning för all användning av tvångsmedel mot enskilda. När det gäller de hemliga tvångsmedlen har systemet för tillsyn och kontroll varit föremål för lagstiftarens uppmärksamhet ett flertal gånger på senare tid (se vidare prop. 2022/23:126, s. 81). Effektiviteten i olika system för tillsyn och kontroll av tvångsmedelsanvändning mot enskilda är också ett återkommande ämne i praxis från både Europadomstolen och EU-domstolen (se vidare kapitel 3). Som framgått är systemet för tillsyn och efterhandskontroll detsamma vid preventiv tvångsmedelsanvändning som vid användningen av hemliga tvångsmedel under en förundersökning. Systemet som helhet har ansetts innebära ett tillräckligt skydd för enskildas integritets- och rättssäkerhetsintressen.

Hemlig rumsavlyssning respektive hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter omfattas av samma system för tillsyn och kontroll som andra hemliga tvångsmedel när åtgärderna används i en förundersökning. Det framstår som självklart att motsvarande system ska omfatta dessa åtgärder även när de används i preventivt syfte. Vi föreslår därför att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter ska omfattas av det befintliga systemet för tillsyn och kontroll av användning av preventiva tvångsmedel.

Varken husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genom-sökning på distans omfattas när de används i en förundersökning av något system för tillsyn eller kontroll som motsvarar det som gäller för preventiva tvångsmedel. Som framgått anser vi emellertid att den preventiva tvångsmedelsanvändningens särart motiverar särskilda integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Särskilt gäller det för att åtgärderna i stor utsträckning förväntas ske i hemlighet när de används i preventivt syfte. Vi föreslår därför att husrannsakan, under-sökning på annat ställe och genomsökning på distans ska omfattas av samma system för tillsyn och kontroll som gäller för andra tvångs-medel som får användas enligt preventivlagen. Detta innebär att

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn, med något undantag, ska omfatta även dessa tvångsmedel.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn av tvångsmedelsanvändning omfattar i dag endast hemliga tvångsmedel. Utmärkande för de hemliga tvångsmedlen är att den som utsätts för åtgärderna har begränsade möjligheter att reagera på tvångsmedelsanvändningen. Vid husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans kan det förekomma att den som åtgärden riktas mot, eller annan som utsätts för den, är närvarande vid verkställigheten. I dessa fall har den som utsätts för tvångsmedelsanvändningen samma tillgång till rättsmedel som vid öppen tvångsmedelsanvändning. Han eller hon kan vända sig till JO eller JK, på samma sätt som när exempelvis en husrannsakan har skett i en förundersökning. Husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt preventivlagen som skett i närvaro av den som åtgärden företas hos bör därför undantas från Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn. Som exempel kan nämnas en husrannsakan i en lägenhet som verkställs samtidigt som någon av de vuxna som disponerar lägenheten är hemma eller en husrannsakan i ett fordon som verkställs i närvaro av någon som disponerar fordonet i fråga.

Som anförts tidigare anses inte husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans vara hemliga tvångsmedel. För att dessa åtgärder ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn bör därför 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ändras så att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten tillsyn inte bara avser brottsbekämpande myndigheters användning av kvalificerade skyddsidentiteter och hemliga tvångsmedel, utan även andra tvångsmedel enligt preventivlagen om inte den som åtgärden företagits hos närvarat vid denna.

När rätten har beslutat i frågor om tillstånd till tvångsmedel inom preventivlagens utvidgade tillämpningsområde, dvs. i ärenden som avser brottslighet i den nyligen tillagda brottskatalogen i 1 a §, ska en underrättelse skickas till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (6 b § preventivlagen). Denna skyldighet har införts för att bidra till en mer effektiv tillsyn och har ansetts vara till fördel vid en framtida utvärdering av den tillfälliga lagstiftning som det utvidgade tillämpningsområdet utgör (prop. 2022/23:126, s. 81). Underrättelseskylldigheten bör gälla även beslut avseende de tillkommande tvångsmedlen och beslut om tillträdestillstånd. Eftersom det vid tidpunkten

för underrättelsen inte står klart om en husrannsakan eller genomsökning på distans skett i närvaro av den som åtgärden har företagits hos måste en underrättelse alltid skickas, även om det kan vara så att åtgärden slutligen inte omfattas av nämndens tillsyn. Frågan om en åtgärd omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn måste alltid slutligt bedömas av nämnden, utifrån bestämmelserna i den ovan nämnda tillsynslagen. En underrättelse om ett beslut om tillstånd till användning av tvångsmedel enligt preventivlagen som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tar emot torde därför anses ha kommit in i nämndens tillsynsverksamhet. Även uppgifter i en underrättelse om en åtgärd som inte slutligen anses omfattas av nämndens tillsyn omfattas därmed av den befintliga sekretessreglering som gäller för nämndens tillsynsverksamhet (42 kap. 5 § OSL). Slutligen bör enligt vår uppfattning även användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen omfattas av samma parlamentariska granskning som annan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, jfr regeringens beslut den 17 december 2015 (Ju2015/04549/Å), den 12 mars 2020 (Ju2020/01059/Å) och den 11 februari 2021 (Ju2021/00612). Vi återkommer till Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över de verkställighetsåtgärder som får användas enligt preventivlagen i avsnitt 13.13.2.

13.13 Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier vid användningen av verkställighetsåtgärder

13.13.1 Inledning

I kapitel 12 har vi föreslagit att rätten ska kunna besluta om tillträdes-tillstånd vid preventiv tvångsmedelsanvändning och att förfarandet för kopiering i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning ska regleras. Vi har vidare föreslagit att tillfälligt omhändertagande av annan kommunikationsutrustning i samband med en genomsökning på distans samt kroppsvisitation och biometrisk autentisering ska få användas med stöd av preventivlagen. Införandet av sådana verkställighetsåtgärder kräver särskilda överväganden i fråga utformningen av dessa bestämmelser samt vilka integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som dessa åtgärder ska åtföljas av. Det ska framhållas att användningen av dessa verkställighetsåtgärder endast kan komma

i fråga i samband med användning av andra preventiva tvångsmedel. Ett intrång i en bostad för att installera teknisk utrustning kan till exempel bara komma i fråga i samband med att ett beslut om hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning ska verkställas. Vidare kan en person endast utsättas för en kroppsvsitation i samband med en beslutad husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. En konsekvens av denna ordning är att de grundläggande krav som finns som en del av integritets- och rättssäkerhetsgarantierna för preventiva tvångsmedel alltid måste vara uppfyllda när de särskilda verkställighetsåtgärderna används. Det robusta integritets- och rättssäkerhetsskydd som omgärdar tvångsmedelsanvändningen i sig innebär därmed ett skydd även mot obefogad användning av de särskilda verkställighetsåtgärderna. Med detta sagt kräver naturligtvis var och en av dessa åtgärder ytterligare överväganden i fråga om utformningen av integritets- och rättssäkerhetsskyddet. Dessa överväganden redovisas i det följande.

13.13.2 Verkställighetsåtgärderna ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn

Vårt förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta även de särskilda verkställighetsåtgärder som används i samband med sådan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen som nämnden utövar tillsyn över.

Skälen för vårt förslag

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn utgör en viktig garanti för enskildas integritetsskydd och rättssäkerhet när tvångsmedel används på ett sätt som innebär begränsade möjligheter för enskilda att ta tillvara sin rätt på annat sätt. Nämndens tillsyn avser inte endast användningen av hemliga tvångsmedel i snäv mening, utan även verksamhet som sammanhänger med tvångsmedelsanvändningen, till exempel användning av överskottsinformation eller fullgörande av underrättelseskyldighet (prop. 2006/07:133, s. 61 f.). En integrerad och viktig del av nämndens tillsyn är exempelvis att granska tillträde med stöd av ett tillträdestillstånd som gäller hemlig

rumsavlyssning som förenats med en sådan verkställighetsåtgärd. Detsamma bör enligt vår uppfattning gälla även de verkställighetsåtgärder som vi nu föreslår ska införas i preventivlagen. Det ska i sammanhanget erinras om att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn inte ska omfatta den tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen som skett i närvaro av den som åtgärden företagits hos. Nämndens tillsyn kommer därmed naturligen inte att omfatta vare sig kroppsvisitation eller biometrisk autentisering enligt preventivlagen eftersom dessa åtgärder förutsätter närvaro.

13.13.3 Särskilda regler avseende tillträdestillstånd

Vårt förslag: Av ett beslut om tillstånd till användningen av hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen ska det även framgå om beslutet är förenat med ett tillträdestillstånd.

Åklagare ska få fatta interimistiska beslut om tillträdestillstånd.

Beslut om tillträdestillstånd ska få fattas under samma förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd i en förundersökning.

Skälen för vårt förslag

Beslut om tillträdestillstånd

I avsnitt 12.2.5 har vi bedömt att det bör införas en möjlighet att besluta om särskilt tillträdestillstånd för att installera den tekniska utrustning som krävs för att verkställa ett beslut om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Vi har i samband därmed bedömt att regleringen i preventivlagen bör utgå från vad som gäller för motsvarande tillträdestillstånd enligt rättegångsbalken. Ett tillträdestillstånd enligt rättegångsbalken ska framgå av rättens beslut (27 kap. 21 § fjärde stycket RB). Även när tvångsmedelsanvändningen sker i preventivt syfte bör ett eventuellt beslut om tillträdestillstånd fattas i samband med tillståndsprövningen. En reglering som motsvarar den som gäller enligt rättegångsbalken i fråga om beslutsordningen ska därför införas i preventivlagen. Sedan den 1 oktober 2023 får åklagare fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och om tillträdestillstånd. I förarbetena till dessa regler fram-

hålls att åklagare har stor vana av att hantera ärenden som handlar om tillträde till bostäder och andra skyddade utrymmen, eftersom de fattar beslut om husrannsakan i sådana utrymmen under en förundersökning. Åklagare har sedan tidigare dessutom rätt att interimistiskt besluta om tillträdestillstånd för hemlig dataavläsning, med undantag för hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter (prop. 2022/23:126, s. 166 f.).

Vi har föreslagit att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte, se avsnitt 13.6.3, och en rimlig följd av detta är att de också bör få fatta de beslut om tillträdestillstånd som kan vara en förutsättning för åtgärden. Åklagare bör således ha rätt att fatta interimistiska beslut även i dessa tillhörande frågor.

Begränsningar av tillträdestillstånd till skydd för den personliga integriteten

Ett tillträdestillstånd enligt rättegångsbalken får endast avse den plats som ska avlyssnas eller övervakas, eller om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en sådan angränsande plats får dock inte avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes. Ett tillstånd som avser hemlig kameraövervakning i en förundersökning får aldrig avse tillträde för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad. Om ett tillträdestillstånd avser ett fordon får den verkställande myndigheten, om det behövs, tillfälligt flytta fordonet i samband med tillträdet. Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillträdestillstånd ska hjälpmedlet tas bort eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har upphävts (27 kap. 25 a § RB). I samma bestämmelse erinras om att det när ett beslut om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning verkställs inte får förorsakas skada eller olägenhet utöver vad som är absolut nödvändigt.

Den ovan återgivna regleringen i rättegångsbalken syftar till att begränsa det integritetsintrång som enskilda kan orsakas genom det tvångsvisa tillträde som ett tillträdestillstånd möjliggör. Dessa intressen är desamma när tillträdestillstånd beslutas i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning. Det saknas därför skäl att avvika från vad som gäller i fråga om dessa begränsningar när tillträdestillstånd be-

slutas utanför en förundersökning. Det tvångsvisa tillträdet är inte sällan en förutsättning för en effektiv tvångsmedelsanvändning och det har inte framkommit några skäl för att införa mer begränsade förutsättningar för tillträdestillstånd i samband med preventiv tvångsmedelsanvändning. Vi föreslår därför en reglering för tillträdestillstånd i preventivlagen som motsvarar den som gäller i en förundersökning. Vi har föreslagit att det ska införas en generell bestämmelse i preventivlagen om att skada eller olägenhet inte får förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen. Detta behöver därmed inte regleras särskilt såvitt avser tillträdestillstånd (jfr 27 kap. 25 a § femte stycket och avsnitt 13.5.2).

13.13.4 Särskilda regler avseende kopiering

Vårt förslag: En handling som skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet ska få kopieras om den påträffas vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker i preventivt syfte.

Den som med laga rätt verkställer ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöker, öppnar eller granskar en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll ska få besluta om att en handling ska kopieras.

Ett kopieringsförbud motsvarande det som gäller enligt rättegångsbalken ska införas även i preventivlagen.

Preventivlagens regler om granskning, bevarande och förstörande ska omfatta även en kopia av en handling som tagits med stöd av preventivlagen. Det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet.

Underrättelser till enskilda om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen ska i förekommande fall även innehålla en uppgift om att en handling har kopierats.

Skälen för våra förslag

Inledning

I avsnitt 12.3.3 har vi bedömt att förfarandet för kopiering av handlingar som påträffas vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen bör regleras i lag. Vi har bedömt att denna reglering bör utformas med utgångspunkt i rättegångsbalkens bestämmelser om kopiering i samband med verkställighet av en husrannsakan eller genomsökning på distans, där kopieringsförfarandet nyligen har reglerats. Regleringen ska ses mot bakgrund av att kopiering enligt preventivlagen, som påtalats inledningsvis, endast utgör ett sätt att verkställa annan tvångsmedelsanvändning enligt samma lag.

Ändamålet med kopieringen

Ändamålet med kopieringen ska vara detsamma som med tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, dvs. att förhindra brottslig verksamhet. Med förebild i rättegångsbalkens bestämmelser bör därmed en handling som skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet få kopieras om den påträffas vid postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans (jfr 27 kap. 17 a § RB).

Beslut om kopiering

Enligt preventivlagen är det domstol som fattar beslut om postkontroll. Vi har föreslagit att denna beslutsordning även ska gälla för tillstånd till husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans när dessa tvångsmedel används i preventivt syfte. Det gör att dessa åtgärder omgärdas av omfattande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier. Eftersom kopiering endast förekommer i samband med verkställighet av dessa åtgärder medför denna reglering ett skydd även mot kopiering. I en förundersökning är det den som med laga rätt verkställer ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans som får fatta beslut om att en handling ska kopieras (27 kap. 17 b § RB). Lagstiftaren ansåg att detta utgjorde en lämplig ordning med hänsyn till att det endast var fråga om en

åtgärd för att verkställa ett annat beslut om tvångsmedelsanvändning (prop. 2021/22:119, s. 118).

Bortsett från regleringen om verkställighet av kroppsvisitation och kroppsbesiktning i 28 kap. 13 § RB innehåller rättegångsbalken inga formella regler om vem som får verkställa ett beslut om tvångsmedel. Utgångspunkten anses vara att det normalt är polismän som ska verkställa beslut om tvångsmedel. (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel* (2022, version 5, JUNO, s. 129 f.). I förarbetena till rättegångsbalkens kopieringsreglering anges att det i regel är en åklagare, undersökningsledare eller polisman som har befogenhet att beslut om kopiering eftersom det är dessa som med laga rätt kan verkställa ett beslut om beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans. När det gäller kopiering i samband med en genomsökning på distans hade Beslagsutredningen, vars förslag ligger till grund för rättegångsbalkens reglerade kopieringsförfarande, föreslagit att även den som ”endast utför” en genomsökning på distans, till exempel en civilanställd it-forensiker, skulle få besluta om kopiering. Eftersom beslut om kopiering förutsätter en rättslig avvägning, till exempel beträffande frågan om handlingens betydelse för utredningen, ansåg emellertid lagstiftaren att den personkrets som skulle vara behörig att fatta beslut om kopiering skulle vara densamma som med stöd av lag eller annan författning har rätt att ”verkställa” genomsökningen, dvs. i regel en åklagare, en undersökningsledare eller en polisman (prop. 2021/22:119, s. 118 och 170). Detta har ansetts innebära att civilanställd personal som medverkar vid verkställigheten, till exempel it-forensiker, inte får besluta om kopiering (se till exempel Gunnel Lindberg, s. 506).

När Tullverket genomför en förundersökning har även tulltjänstemän¹ i allt väsentligt samma befogenheter som polismän (*Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, SOU 2022:48, s. 285). Både polismän och tulltjänstemän har till exempel rätt att använda våld i samband med verkställigheten av exempelvis en husrannsakan (10 § första stycket 4 och 29 § polislagen, se även SOU 2022:48 s. 436 och 806 f.). Befogenheterna för tulltjänstemän har nyligen varit föremål för en omfattande översyn av Tullbefogenhetsutredningen, som föreslagit att tulltjänstemäns befogenheter i största möjliga utsträckning sam-

¹ Det förekommer olika benämningar på de tjänstemän i Tullverket som har befogenheter i framför allt den operativa verksamheten. Tullbefogenhetsutredningen har föreslagit att de som har rätt att fatta beslut i Tullverkets kontrollverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet ska benämnas tulltjänstemän (SOU 2022:48, s. 783).

las i en lag. Dessa förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet (se vidare SOU 2022:48, s. 484).

Befogenheten att fatta beslut om kopiering i samband med en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt preventivlagen bör motsvara vad som gäller i en förundersökning. Vi föreslår därför att den som med laga rätt verkställer en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, eller undersöker, öppnar eller granskar en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll, ska få besluta om att en handling ska kopieras.

Ett särskilt förbud mot kopiering av vissa handlingar

De handlingar som det enligt rättegångsbalken är förbjudet att ta i beslag är också förbjudna att kopiera (27 kap. 2 § RB). Detsamma gäller handlingar som inte får tas i beslag hos ett postbefordringsföretag enligt det särskilda förbudet i 27 kap. 3 § respektive 17 a § andra stycket RB. Kopieringsförbudet har ansetts nödvändigt för att reglerna om beslagsförbud ska få fullt genomslag (prop. 2021/22:119, s. 116). Beslagsförbuden är avsedda att bereda särskilt skydd för vissa slags privilegierad information, till exempel korrespondens mellan en advokat och dennes klient. En motsvarande reglering finns även i lagen om hemlig dataavläsning (se 27 §). Dessa intressen gör sig gällande på samma sätt när handlingar behöver kopieras vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Vi föreslår därför att motsvarande reglering ska införas även i preventivlagen. Regleringen ska till sin utformning motsvara rättegångsbalkens bestämmelser och hänvisa till rättegångsbalkens beslagsförbud.

Dokumentation, granskning, bevarande och förstörande

Kopiering av handlingar kan medföra att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till material som i integritetshänseende motsvarar det som myndigheterna får tillgång till genom användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen. Detta material omfattas av särskilda förfaranderegler för granskning, bevarande och förstörande (13 och 14 §§ preventivlagen). Enligt vår uppfattning gör sig i allt väsentligt samma integritetsintressen gällande vid myndighet-

ernas hantering av kopior av handlingar som tagits vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som vid hanteringen av annat material från tvångsmedel enligt preventivlagen. Kopiorna bör därför omfattas av ett integritetsskydd som är kvalitativt likvärdigt det som gäller för annat material som inhämtats med stöd av preventivlagen.

Det finns inget särskilt krav i rättegångsbalken på att dokumentera ett beslut om att kopiera handlingar. När det gäller husrannsakan finns det emellertid en skyldighet att föra protokoll över verkställigheten, vilket ska innefatta en uppgift om huruvida handlingar kopierats utan att tas i beslag. Bland annat mot denna bakgrund har det inte ansetts nödvändigt att införa en särskild bestämmelse i lag gällande skyldigheten att dokumentera kopieringen i sig (jfr prop. 2021/22:119, s. 97 och 118). Preventivlagens dokumentations-skyldighet innebär att alla beslut och åtgärder som rör tvångsmedel enligt lagen ska dokumenteras (19 §). Som framgått i avsnitt 13.9.2 har lagstiftaren avstått från att i detalj föreskriva vilka uppgifter som ska dokumenteras. Enligt vår uppfattning kan även kopiering som sker i samband med verkställigheten vara en sådan uppgift som bör dokumenteras. Det behöver därmed inte heller i preventivlagen införas ett särskilt krav på att dokumentera beslut om kopiering (jfr prop. 2021/22:119, s. 97 och 118).

När det gäller förstörande av handlingar finns det både i rättegångsbalken och preventivlagen bestämmelser som syftar till att säkerställa att material inte bevaras i större omfattning än nödvändigt. Samtidigt som handlingar som inte behöver bevaras ska förstöras för att skydda enskildas personliga integritet så finns det i vissa fall både enskilda och allmänna intressen som kräver att handlingar bevaras (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 10.9.1). Detsamma gäller även för kopior av handlingar. Enligt vår bedömning framstår preventivlagens reglering avseende bevarande och förstörande av annat material som ändamålsenlig även när det gäller kopior av handlingar. I rättegångsbalken föreskrivs att en kopia, som varken läggs till grund för ett åtal eller används som bevisning till stöd för åtalet, ska förstöras när ett avgörande i sak har fått laga kraft eller när en åtalsunderlåtelse har beslutats. Preventivlagens reglering innebär enligt vår bedömning ett likvärdigt skydd för enskildas intresse av att kopior inte bevaras i onödan. Rättegångsbalken innehåller en särskild bestämmelse om att en kopia av en handling som omfattas av beslags-

förbudet ska förstöras omedelbart (27 kap. 17 d § RB). Som framgått har vi föreslagit att ett förbud mot att kopiera vissa handlingar, motsvarande det kopieringsförbud som finns i rättegångsbalken, ska gälla enligt preventivlagen. För att kopieringsförbudet ska få fullt genomslag i preventivlagen bör en reglering motsvarande den som gäller enligt rättegångsbalken införas i även fråga om förstörandet av kopior som omfattas av kopieringsförbudet.

Den föreslagna regleringen erbjuder, tillsammans med övriga rättssäkerhetsgarantier som omgärdar den preventiva tvångsmedelsanvändningen, ett tillfredsställande integritetsskydd för enskilda vid kopiering av handlingar. Mot denna bakgrund och särskilt med beaktande av att tvångsmedelsanvändningen är underkastad förhandskontroll i domstol finns det inte skäl att i preventivlagen införa någon särskild rätt till domstolsprövning av om en kopia ska förstöras (jfr 27 kap. 17 e § RB). Någon ytterligare reglering motsvarande den som finns i rättegångsbalken ska därmed inte införas. Av samma skäl som vi bedömt att det inte finns skäl att särskilt reglera skyldigheten att dokumentera beslut om kopiering anser vi att det inte heller finns skäl att reglera en skyldighet att dokumentera förstörandet av en kopia (jfr 27 kap. 17 d § tredje stycket RB).

Underrättelser till enskilda

Av rättegångsbalken framgår att den som ska underrättas om ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans även ska underrättas om att en handling har kopierats, så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 17 c § RB). I förarbetena framhålls att underrättelsen ofta är en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, bland annat genom att begära rättsens prövning av om en kopia ska förstöras (prop. 2021/22:119 s. 120). Vi föreslår inte att någon motsvarande möjlighet att begära rättsens prövning ska införas när det gäller den kopiering som skett i samband med verkställigheten av preventiv tvångsmedelsanvändning. Den enskilde bereds i stället skydd genom de förstärkta integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller vid preventiv tvångsmedelsanvändning, till exempel förhandskontroll i domstol och tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Av förarbetena till rättegångsbalkens regler om underrättelser om kopiering framhålls

att det vid husrannsakan och genomsökning på distans förefaller rimligt att kopieringen sker i samband med tvångsåtgärden och att underrättelsen om tvångsåtgärden då även bör ge besked om att åtgärden har omfattat en kopiering. I dessa fall behöver det enligt förarbetena inte lämnas två olika underrättelser (prop. 2021/22:119, s. 120).

Vi har i avsnitt 13.11.2 föreslagit att husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans ska omfattas av samma underrättelseskyldighet som annan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Mot bakgrund av att kopiering i preventivt syfte endast kan ske i samband med verkställighet av dessa tvångsmedel saknas det mot den ovan beskrivna bakgrunden skäl att införa en särskild underrättelseskyldighet gällande kopieringen som sådan. Däremot bör det, för att den som drabbats av kopieringen ska kunna ta tillvara sin rätt när underrättelse sker, framgå av underrättelsen att kopiering har skett. Vi föreslår därför att en underrättelse om postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, i förekommande fall, även ska innehålla en uppgift om att en handling har kopierats.

13.13.5 Särskilda regler avseende tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning, kroppsvisitation och biometrisk autentisering

Vårt förslag: Om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som är närvarande vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta utrustningen.

Om den som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid tvångsmedelsanvändningen ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att verkställigheten annars försvåras. Någon annan än den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman eller tulltjänsteman.

Rättegångsbalkens regler ska tillämpas i fråga om verkställigheten av en kroppsvisitation.

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman eller tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman eller tulltjänsteman få genomföra autentiseringen.

Skälen för vårt förslag

Vi har i avsnitt 12.4.4 bedömt att det bör införas en möjlighet att i samband med en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som verkställs vid husrannsakan använda särskilda verkställighetsåtgärder. Som inledningsvis anförts innebär det förhållandet att åtgärderna endast kan användas i samband med verkställigheten av andra tvångsmedelsbeslut enligt preventivlagen ett skydd mot obefogade intrång i enskildas personliga integritet. Därutöver krävs även särskilda regler för att avgränsa tillämpningsområdet för respektive åtgärd på ett sätt som tillgodoser enskildas integritets- och rättssäkerhetsintressen. Som angetts i avsnitt 12.4.4 är det vår utgångspunkt att dessa regler bör utformas med motsvarande regler i rättegångsbalken som förebild.

När en genomsökning på distans verkställs i en förundersökning är den som är närvarande vid genomsökningen skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman tillfälligt omhänderta utrustningen. Om det är nödvändigt för att söka efter utrustningen och det är föreskrivet fängelse för brottet, får en polisman kroppsvisitera den som är skäligen misstänkt för brottet. Även någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får i dessa fall kroppsvisiteras om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras (28 kap. 10 f § RB). En kroppsvisitation kan också beslutas enligt rättegångsbalken i andra sammanhang, bland annat i utredningssyfte. En kropps-

visitation får då göras av den skäligen misstänkte om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa och i syfte att bland annat utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Någon annan än den skäligen misstänkte får kroppsvisiteras om finns synnerlig anledning att anta att det exempelvis är av betydelse för utredningen om brottet (28 kap. 11 § första och andra styckena RB). Som framgått har även tulltjänstemän i allt väsentligt samma befogenheter som polismän när Tullverket genomför en förundersökning (SOU 2022:48, s. 285).

I avsnitt 12.4.2 har vi bedömt att det finns ett behov av att kunna omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning även i samband med en genomsökning på distans enligt preventivlagen. Precis som föreskrivs i rättegångsbalken bör det krävas att åtgärden får vidtas endast om det kan antas att genomsökningen annars försvåras och först om den enskilde vägrar att följa en tillsägelse. Detta utgör en tröskel för att omhändertagandet inte ska kunna ske slentrianmässigt utan endast om det behövs med hänsyn till utförandet av en genomsökning på distans. Endast under sådana förhållanden kan ett omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en genomsökning på distans anses utgöra en godtagbar inskränkning av enskildas fri- och rättigheter (jfr prop. 2021/22:119, s. 94). Mot denna bakgrund föreslår vi att en reglering motsvarande den som gäller enligt rättegångsbalken ska införas i preventivlagen. Det innebär att det ska vara möjligt att i vissa fall tillfälligt omhänderta annan elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en genomsökning på distans.

Vidare har vi bedömt att det finns ett behov av att kunna kroppsvisitera personer som är närvarande vid verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Detta behov omfattar både kroppsvisitationer som utförs för att kunna verkställa ett tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att försvåra en genomsökning på distans och kroppsvisitationer som i övrigt bedöms nödvändiga för att tvångsmedelsanvändningen ska kunna verkställas. Gemensamt för de kroppsvisitationer som det finns behov av att vidta med stöd av preventivlagen är att de syftar till att verkställa annan tvångsmedelsanvändning. Dessa åtgärder bör därför förbehållas de situationer då det kan antas att verkställigheten annars försvåras. I fråga om andra närvarande personer än den som bedömts vara

inblandad i den brottsliga verksamheten och som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen riktas mot bör utrymmet för att besluta om en kroppsvisitation, på samma sätt som gäller för kroppsvisitation av andra än den misstänkte enligt rättegångsbalken, vara mer begränsat. En sådan åtgärd bör få vidtas endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras (jfr 28 kap. 10 f § andra stycket och 28 kap. 11 § andra stycket RB).

Slutligen har vi bedömt att det bör införas en möjlighet att besluta om biometrisk autentisering i preventivlagen. En sådan åtgärd får vidtas i en förundersökning om det finns anledning att anta att någon på så sätt har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem och exempelvis en husrannsakan eller genomsökning på distans annars försvåras (27 kap. 17 f § RB). Även i de situationer som omfattas av preventivlagen syftar en biometrisk autentisering till att möjliggöra verkställigheten av en husrannsakan eller en genomsökning på distans. Regleringen i rättegångsbalken framstår som väl lämpad för att användas även i dessa situationer. Vi föreslår därför att motsvarande reglering ska införas även i preventivlagen.

Tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen föregås som huvudregel av domstolsprövning. Behovet av att använda särskilda verkställighetsåtgärder som de som nu är i fråga kan dock förväntas uppstå först i samband med verkställigheten av ett tvångsmedelsbeslut. Det kan exempelvis vara för att någon oväntat är på plats vid verkställigheten av en husrannsakan eller en genomsökning på distans och det då uppstår en situation då ändamålet med tvångsmedelsanvändningen äventyras. Dessa verkställighetsbeslut kan därför inte föregås av förhandskontroll i domstol. Däremot bör möjligheten att använda dessa verkställighetsåtgärder kunna beaktas i den proportionalitetsbedömning som ankommer på domstolen att göra vid beslutet om det grundläggande tvångsmedlet.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket använder i dag de aktuella tvångsmedlen med stöd av rättegångsbalken och samma myndigheter kommer att använda tvångsmedlen med stöd av preventivlagen. De befogenheter att fatta beslut om att använda de särskilda verkställighetsåtgärder som vi har föreslagit ska införas i preventivlagen bör därför, på samma sätt som i en förundersökning, tillkomma polismän och tulltjänstemän.

Slutligen innehåller rättegångsbalken regler om hur en kroppsvisitation får verkställas. Reglerna innebär bland annat att verkställigheten av en kroppsvisitation i vissa fall ska ske inomhus i ett avskilt rum och att den som ska utsättas för en kroppsvisitation får hållas kvar för detta ändamål under en viss tid (28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena RB). Samma intressen och behov torde föreligga oavsett om åtgärden företas för att utreda eller förhindra ett brott. Dessa regler ska därför tillämpas även när en kroppsvisitation utförs med stöd av preventivlagen.

13.14 Skyddet för privat- och familjelivet, enskildas rätt till egendom och den personliga integriteten är tillräckligt

Vår bedömning: Användningen av hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans omfattas av robusta och ändamålsenliga garantier till skydd för enskildas integritet och rättssäkerhet. Detsamma gäller för användningen av de verkställighetsåtgärder som vi föreslår ska få användas i preventivt syfte. Sammantaget ger regleringen uttryck för en ändamålsenlig avvägning mellan behovet av effektiva verktyg för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe samt genomsökning på distans är tvångsmedel som ger utrymme för allvarliga intrång i enskildas personliga integritet. Även tillträde för installation av utrustning, kopiering av handlingar, tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning, kroppsvisitation och biometrisk autentisering aktualiserar särskilda integritetsrisker. En förutsättning för att det ska införas en möjlighet att använda dessa åtgärder i preventivt syfte är därför att reglerna utformas på ett sätt

som innebär en rimlig balans mellan integritetsintressena och de syften som tvångsmedlen och verkställighetsåtgärderna ska användas för.

Inte något av de tvångsmedel eller verkställighetsåtgärder som omfattas av våra överväganden är nya. Samtliga åtgärder används i andra sammanhang, framför allt i förundersökningar i syfte att utreda brott. Den skillnad som finns är att det vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte pågår en förundersökning om ett brott som har begåtts. Tvångsmedelsanvändningen syftar i stället till att förhindra en brottslig verksamhet och det medför att tillståndsprövningen måste utgå från andra kvalifikationskrav. Vi har bedömt att vart och ett av de allmänna kvalifikationskrav som gäller för preventiv tvångsmedelsanvändning är tillräckligt förutsebart, precist och tydligt för att kunna användas även för hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I delbetänkandet har vi bedömt att regleringen sammantaget är tillräckligt förutsebar, precis och tydlig för att kunna läggas till grund för tillståndsgivning gällande ingripande tvångsmedelsanvändning mot enskilda (se vidare SOU 2022:52 avsnitt 10.14). Den föreslagna regleringen har nu trätt i kraft och i förarbetena konstateras att kvalifikationskraven är väl avvägda och ändamålsenliga (prop. 2022/23:126, s. 80). Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i detta sammanhang. Användning av de tillkommande tvångsmedlen ställer i detta avseende inte andra eller högre krav på gällande kvalifikationskrav.

I förening med de övriga regler till skydd för enskildas personliga integritet och rättssäkerhet som vi föreslagit i detta kapitel, såsom förhandskontroll av domstol, medverkan av offentliga ombud och tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, innebär den regleringen enligt vår bedömning att enskilda bereds ett robust och ändamålsenligt integritets- och rättssäkerhetsskydd även vid användningen av hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Detsamma gäller för de verkställighetsåtgärder som ska få vidtas i samband med användningen av dessa tvångsmedel.

Sammantaget anser vi att regleringen ger uttryck för en rimlig balans mellan enskildas integritets- och rättssäkerhetsintressen och intresset av att de brottsbekämpande myndigheterna förfogar över effektiva verktyg för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

14 En möjlighet att knyta hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning till person

14.1 Inledning

Tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt preventivlagen och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utanför en förundersökning ska enligt nuvarande regler alltid knytas till en viss plats (3 § preventivlagen och 7 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Den 1 oktober 2023 trädde ny lagstiftning i kraft om att det i vissa fall, under förundersökning, ska vara möjligt att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning till den skäligen misstänkte i stället för till en viss plats (27 kap. 20 b § tredje stycket och 20 e § tredje stycket RB). Motsvarande gäller för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter (4 a § fjärde stycket och 6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). I betänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*, som låg till grund för förslaget, uppmärksammades att kravet på en koppling till en viss plats även finns när det gäller preventiv hemlig kameraövervakning och preventiv hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter. Frågan om att införa en möjlighet att knyta ett tvångsmedelsbeslut till en person i stället för en plats även i dessa fall ansågs dock inte rymmas inom uppdraget. Det framhölls dock att det kunde finnas anledning att se över bestämmelserna i ett annat sammanhang (SOU 2022:19 s. 306).

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om motsvarande ändringar bör göras på det preventiva stadiet, dvs. om tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utanför en förundersökning bör kunna knytas till en per-

son. Eftersom vi i kapitel 10 föreslår att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska införas som nya preventiva tvångsmedel ska vi även överväga om dessa tvångsmedel ska kunna knytas till person (dir. 2022:104).

14.2 Nuvarande reglering

Som anförts ovan måste hemlig kameraövervakning enligt preventivlagen och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter i preventivlagsfallen alltid knytas till en viss plats (3 § preventivlagen och 7 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning).

När det gäller verkställigheten av hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter skiljer sig den i vissa avseenden från hemlig kameraövervakning. Vid den sistnämnda åtgärden består installationsmomentet av montering av kameror som övervakar den som tvångsmedlet riktar sig mot. Vid hemlig dataavläsning består åtgärden av att aktivera en redan befintlig kamera i det informationssystem som den person som tvångsmedlet riktar sig mot använder. Ett sådant informationssystem kan till exempel vara en dator, mobiltelefon eller läsplatta. Dessa är som huvudregel rörliga och det ankommer därmed på den brottsbekämpande myndighet som ska verkställa åtgärden att kontrollera var informationssystemet befinner sig när åtgärden vidtas. Den som prövar ansökan om hemlig dataavläsning bör försäkra sig om att det är möjligt att respektera platskravet, vilket kan ske genom till exempel fysisk spaning (*Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 218).

På samma sätt som beträffande kameraövervakning skiljer sig den praktiska verkställigheten av hemlig dataavläsning för avläsning eller upptagning av rumsavlyssningsuppgifter från hemlig rumsavlyssning. I det sistnämnda fallet monteras avlyssningsutrustning på en plats där den person som tvångsmedlet riktar sig mot förväntas befinna sig. Vid hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter måste en funktion i informationssystemet aktiveras, till exempel en mikrofon i en dator eller mobiltelefon. Den som ska pröva om tillstånd ska beviljas för åtgärden bör förhöra sig om hur den brottsbekämpande myndigheten ska kunna upprätthålla platskravet för informationssystemet och, om nödvändigt, meddela de särskilda villkor i tillståndet som behövs (prop. 2019/20:64, s. 220).

14.3 Behovet av att knyta hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte till en person

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att knyta hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning i preventivt syfte som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter till en viss person i stället för till en viss plats.

Skälen för vår bedömning

De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att de har ett stort behov av att en möjlighet att knyta beslut om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning till en person i stället för en plats. Myndigheterna har förklarat att de behov som låg till grund för den nyligen införda regleringen i rättegångsbalken gör sig gällande med samma styrka när motsvarande tvångsmedel ska användas i preventivt syfte.

Regeringen har i det lagstiftningsärende som låg bakom den nämnda regleringen beskrivit att platskravet inte tillgodoser den brottsbekämpande verksamhetens behov av att kunna anpassa tvångsmedelsanvändningen till de kriminellas agerande. Många grovt kriminella personer är ytterst säkerhetsmedvetna och använder sig av krypterade telefoner och applikationer för att deras kommunikation inte ska bli föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Personerna är också väl medvetna om att de kan bli avlyssnade i sina fordon eller i avgränsade utrymmen, till exempel caféer, vilket har lett till att det har blivit allt vanligare att kriminella väljer att ha sina fysiska samtal på platser där de inte riskerar att bli avlyssnade, till exempel utomhus i rörelse eller på en parkbänk. Det är alltså mer sällan som hemlig rumsavlyssning kan verkställas i ett avgränsat utrymme (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 145).

Regeringen har vidare bedömt att de kriminellas riskmedvetenhet och anpassade beteende har medfört att det är svårt att utföra hemlig kameraövervakning på allmänna platser. Många gånger vill de brottsbekämpande myndigheterna spana på kriminella när de rör sig på

allmänna platser, men fysisk spaning går inte att utföra utan upptäckt. Samtidigt är det inte möjligt att i ett tillståndsförfarande avseende hemlig kameraövervakning ange på vilken plats som myndigheterna vill använda åtgärden, eftersom detta inte är känt på förhand. Däremot skulle det vara möjligt att med en kamerautrustad drönare följa och filma den aktuella personen utan upptäckt. En sådan övervakning kan vidtas snabbt och med relativt begränsade förberedelser eftersom det inte krävs någon föregående installation av kameror (prop. 2022/23:126, s. 146 f.).

Den ovan beskrivna utvecklingen har bekräftats av de brottsbekämpande myndigheterna under våra samråd. Myndigheterna har vidare uppgett att det är relativt vanligt att de avstår från att ansöka om tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning på grund av att det inte är möjligt att ange en specifik plats där åtgärden ska vidtas. Åklagarmyndigheten har också anfört att domstolarna har olika syn på hur precist platsen i ett beslut ska anges och har gett som exempel att tillstånd till hemlig rumsavlyssning har beviljats avseende mer diffust beskrivna platser, såsom ”den plats längs en viss väg där den misstänkte kan förväntas uppehålla sig” eller ”offentlig plats i en viss angiven stad där ett möte kan förväntas äga rum”, jfr även *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*, SOU 2018:61, s. 126 ff., där utredningen vid en genomgång av domstolsbeslut om hemlig rumsavlyssning konstaterade att det platskrav som finns i dagens reglering tolkas och tillämpas olika av domstolarna. Åklagarmyndigheten har också gett exempel på att tillstånd till hemlig rumsavlyssning har beviljats avseende ett stort antal restauranger som räknats upp i beslutet och att hemlig kameraövervakning med drönare har beviljats avseende stora områden. Såsom regeringen angett i det ovan angivna lagstiftningsärendet illustrerar denna tendens till uppluckring av platsbegreppet de problem som kan uppstå på grund av kravet på att ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ska knytas till en viss plats (prop. 2022/23:126, s. 145 och 147).

De brottsbekämpande myndigheterna har också anfört att en reglering om interimistiska beslut, som redan finns för preventiv hemlig kameraövervakning (6 a § preventivlagen) och som vi föreslår ska införas även för preventiv hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 13.6.3), inte fullt ut kan kompensera de hinder som följer av platskravet. Även om det finns en möjlighet för åklagaren att med-

delat ett interimistiskt beslut för det fall att ett möte blir känt med kort varsel eller en mötesplats ändras, kommer tiden i många fall inte att medge ett interimistiskt beslutsfattande eftersom det krävs ett visst underlag och viss tid att få till stånd ett sådant beslut. En möjlighet till interimistiska beslut löser inte heller de svårigheter som följer av att de personer som ska avlyssnas är i rörelse utomhus och att en preciserad plats därför inte kan anges.

Vi föreslår i avsnitt 12.2 och 13.13.3 att det i preventivlagen ska införas en möjlighet att besluta om tillträdestillstånd för installation av teknisk utrustning och att sådana beslut även ska kunna meddelas interimistiskt. En sådan möjlighet kan förväntas förbättra förutsättningarna för hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning på platser som är skyddade mot intrång, i de fall det finns tid och möjlighet att installera nödvändig utrustning. Förslaget medför dock ingen förbättring när det gäller möjligheterna att använda tvångsmedlen på allmänna platser.

Vår bedömning är att platskravet för preventiv hemlig kameraövervakning och preventiv hemlig rumsavlyssning kan leda till oacceptabla hinder i den brottsbekämpande verksamheten på samma sätt som när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning. Den brottslighet som den preventiva tvångsmedelsanvändningen riktar sig mot har starka kopplingar till organiserade och riskmedvetna aktörer och samma skäl som anförts för ett behov av att i vissa fall kunna knyta ett tillstånd till en person i stället för en plats gör sig därför gällande även i den preventiva verksamheten. Dessa problem kan endast i viss utsträckning avhjälpas genom en möjlighet för åklagare att meddela interimistiska beslut om åtgärderna. Det finns därför ett påtagligt behov av en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, som utförs i preventivt syfte, till en viss person i stället för till en viss plats. Motsvarande behov gäller även för hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter som utförs utanför en förundersökning, eftersom bestämmelserna om hemlig dataavläsning har utformats med rättegångsbalkens regler som förebild och då det endast är fråga om en annan metod för att få tillgång till samma slags uppgifter.

14.4 En möjlighet att knyta tillstånd till en person är en effektiv åtgärd

Vår bedömning: En möjlighet att i preventivt syfte knyta tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter till en viss person i stället för till en viss plats, kan förväntas vara en effektiv åtgärd.

Skälen för vår bedömning

Enligt de brottsbekämpande myndigheterna är i vissa fall hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter den enda möjligheten att få tillgång till den information som myndigheterna behöver för att kunna förhindra allvarlig brottslighet. En möjlighet att kunna besluta att dessa tvångsmedel ska knytas till en viss person kan förväntas minska de olägenheter som platskravet medför och avsevärt förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att förhindra mycket allvarlig brottslighet. Regeringen har i det ovan nämnda lagstiftningsärendet bedömt att en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter till en person förväntas vara en effektiv åtgärd under en förundersökning (prop. 2022/23:126, s. 149 f.). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning i effektivitetsfrågan på det preventiva området.

14.5 En möjlighet att knyta tillstånd till en person innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: En möjlighet att knyta tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till en viss person i stället för till en viss plats, innebär ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

Den tekniska utvecklingen medger att det går att anpassa verkställigheten av åtgärderna på ett sätt som minimerar risken för onödiga integritetsintrång.

Skälen för vår bedömning

Hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och motsvarande åtgärder som verkställs genom hemlig dataavläsning innebär en inskränkning av vissa rättigheter som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Som tidigare anförts är hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter de tvångsmedel som anses vara förknippade med störst risker för allvarliga integritetsintrång. Samtidigt kan detta integritetsintrång variera från fall till fall beroende på var åtgärden sker, hur länge den pågår och vilka villkor i övrigt som tillståndet förenas med, se avsnitt 10.8.

Om undantag från platskravet ska kunna göras och tillstånd till åtgärderna i stället ska kunna knytas till en viss person, finns det en risk för att det i vissa fall kan bli svårt att bedöma vilket intrång i den personliga integriteten som åtgärden medför. En anknytning till en viss plats innebär i sig att risken för onödiga integritetsintrång minskar, eftersom tvångsmedlet endast kan drabba personer som uppehåller sig på den plats som anges i beslutet. Om det i stället införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person innebär det att tvångsmedlet kan drabba utomstående personer som befinner sig på flera olika platser som den person som tvångsmedlet riktar sig mot besöker.

I tidigare lagstiftningsärenden har det anförts att om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle avse en viss person skulle det vara svårt att på förhand bedöma integritetsintrånget för en åtgärd om det inte är känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas. Övervakning av en allmän plats skulle, beroende på omständigheterna, kunna anses vara godtagbart medan övervakning av en enskild plats, till exempel genom att kameran riktades mot ett bostadsfönster, inte skulle komma i fråga (*Hemlig kameraövervakning*, prop. 1995/96:85, s. 30). Regeringen ansåg i det lagstiftningsärende som föregick preventivlagen att kraven på viss anknytning till en eller flera adresser eller platser i huvudsak borde gälla oförändrade. Det uttalades då att integritets- och rättssäkerhetsskäl talade

för att lagstiftningen borde vara utformad på ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen (*Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 97). I lagstiftningsärendet som föregick lagen om hemlig dataavläsning gjorde regeringen återigen samma principiella bedömning och hänvisade till ett uttalande i betänkandet *Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning* (SOU 2018:30, s. 53 ff.) om att det inte fanns tillräckliga skäl att knyta ett tvångsmedel till person, bland annat eftersom de integritetsintrång som annars kunde befaras var för stora (prop. 2019/20:64, s. 118 ff.).

Regeringen har i det nyligen avslutade lagstiftningsärendet om möjligheten att knyta beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken till en person, anfört att den tekniska utvecklingen har förändrat spelplanen. Detta gäller särskilt för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning på allmänna platser och andra platser utomhus. Regeringen framhöll dock att de uttalanden som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden om vikten av att beslutsfattaren kan pröva den konkreta åtgärd som planeras fortfarande har giltighet. Den nya tekniken medger emellertid att utrustningen kan riktas så att man kan avlyssna personer som förflyttar sig utan att det innebär stora risker för att samtal mellan andra personer fångas upp. Den nya drönartekniken innebär att det är möjligt att från luften kameraövervaka personer som är i rörelse, som befinner sig på avsidade platser eller utomhus på privata fastigheter. Kamerorna kan också riktas och zoomas in mot de övervakade personerna, varför risken för integritetsintrång för utomstående är begränsad. Mot denna bakgrund har regeringen bedömt att den tekniska utvecklingen har inneburit att det går att anpassa verkställigheten på ett sätt som minimerar risken för onödiga integritetsintrång. Genom att den planerade verkställigheten beskrivs i ansökan och att tillståndet förenas med lämpliga villkor är det enligt regeringen möjligt att bedöma vilka integritetsintrång som åtgärden medför och om åtgärden är proportionerlig (prop. 2022/23:126, s. 148 f.).

Dessa uttalanden är också giltiga för när aktuella tvångsmedel används preventivt. Sammantaget är vår bedömning att den tekniska utvecklingen innebär att det går att anpassa verkställigheten av åtgärderna på ett sätt som minimerar risken för onödiga integritetsintrång. För att säkerställa detta är det emellertid väsentligt att regler-

ingen utformas på ett sätt som begränsar integritetsintrånget. Vi återkommer till detta i avsnitt 14.7 och 14.8.

14.6 Ett tillstånd ska kunna knytas till en person i stället för en plats

Vårt förslag: Det ska införas en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till den person som åtgärden riktas mot i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl för det.

Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet.

Skälen för vårt förslag

En möjlighet att knyta tillstånd till person är en proportionerlig åtgärd

Vi har i avsnittet ovan bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av att i preventivt syfte knyta hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter till en viss person i stället för till en viss plats och att en sådan möjlighet skulle vara en effektiv åtgärd, men att den innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Samtidigt har den tekniska utveckling som skett medfört att det går att anpassa verkställigheten av åtgärderna på ett sätt som minimerar risken för onödiga integritetsintrång.

För att en reglering utan ett platskrav ska införas måste den vara proportionerlig. En väsentlig del i detta är att det finns begränsningar i var verkställigheten får ske även om beslutet är knutet till en person i stället för en plats. I avsnitt 14.8 föreslår vi att det även vid ett beslut som avser en viss person ska finnas regler om en koppling mellan den plats där verkställigheten sker och den person som beslutet gäller. Likaså föreslår vi att de begränsningar som finns när det gäller fredade platser och bostäder ska upprätthållas även när be-

slutet knyts till en person i stället för en plats. En skillnad är emellertid att dessa begränsningar ska iakttas vid verkställigheten i stället för vid tillståndsprövningen. De regler som vi föreslår ska gälla vid beslut som avser en viss person motsvarar de som gäller vid beslut om motsvarande åtgärder i en förundersökning. Särskilt höga krav föreslås för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter avseende att den person som åtgärden riktas mot verkligen kommer att uppehålla sig på platsen. Detta uttrycks genom att det krävs att det ska finnas särskild anledning att anta att aktuell person kommer att uppehålla sig där. Dessa krav motsvarar de som även föreslås gälla vid tillståndsprövningen för dessa tvångsmedel, se avsnitt 13.3.2. Vi återkommer till den närmare utformningen av denna reglering i avsnitt 14.8.

Regeringen har i det nyligen avslutade lagstiftningsärendet om motsvarande reglering under förundersökning bedömt att det inte innebär någon påtaglig försämring från integritetssynpunkt att begränsningen i fråga om platsen i vissa fall kommer att beaktas vid verkställigheten i stället för vid tillståndsprövningen (prop. 2022/23:126, s. 150). Det finns inte någon anledning att göra någon annan bedömning avseende en motsvarande reglering för de åtgärder som vidtas i preventivt syfte. Vidare föreslår vi i avsnitt 14.7 att ett tillstånd som knyts till person, precis som under förundersökning, alltid ska förenas med villkor som syftar till att minska risken för onödiga integritetsintrång. Det innebär att domstolarna kan utöva ett visst inflytande över hur beslutet verkställs, genom att till exempel ställa upp villkor som innebär att åtgärden endast får verkställas på vissa typer av platser eller i samband med spaning, så att risken för att utomstående avlyssnas eller övervakas minimeras. Vidare ska regelverket enligt vårt förslag nedan endast få tillämpas i undantagsfall, vilket även detta motsvarar rättegångsbalkens reglering.

Regeringen har i det ovan nämnda lagstiftningsärendet bedömt att de begränsningar som regelverket kommer att innehålla, i kombination med de principer och rättssäkerhetsgarantier som styr användningen av hemliga tvångsmedel i allmänhet, utgör en tillräcklig garanti för att tvångsmedlen inte kommer att användas på ett sätt som medför oacceptabla integritetsintrång och att det saknas lämpligare eller mindre ingripande alternativ för att få del av uppgifterna (prop. 2022/23:126, s. 150 f.). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning på det preventiva området.

Sammantaget bedömer vi att det även i detta sammanhang är proportionerligt att införa en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter till en viss person i stället för en viss plats och att en sådan möjlighet därför bör införas i preventivlagen respektive lagen om hemlig dataavläsning.

När det gäller begreppet person bygger regleringen i preventivlagen, på samma sätt som rättegångsbalken, på att tvångsmedlen är knutna till en person som misstänks vara inblandad i en brottslig verksamhet. I preventivlagen benämns inte denna person som misstänkt eftersom personkopplingen i preventivlagen är uppbyggd kring ett riskrekvisit. Detsamma gäller för de bestämmelser i lagen om hemlig dataavläsning som avser hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen. Denna personkoppling har tidigare bedömts uppfylla de krav som ställs i regeringsformen och Europakonventionen (se SOU 2018:61, s. 128 ff.) och det finns inte någon anledning att göra någon annan bedömning i nu aktuellt fall.

Det ska krävas särskilda skäl

Den nya regleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning avseende att knyta hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning under en förundersökning till en person har utformats som undantagsbestämmelser. Regeringen motiverade det med att det var en klar fördel om platsen framgår av tillståndsbeslutet, eftersom det bidrar till förutsebarhet och minskar behovet av att förena tillståndet med villkor och att detta talade för att möjligheten att knyta ett tillstånd till en person därför borde utformas som en undantagsregel. Regeringen ansåg att ett krav på särskilda skäl framstod som väl avvägt (prop. 2022/23:126, s. 152). Vi håller med om denna bedömning och anser därför att samma förutsättning bör gälla när motsvarande åtgärder utförs i preventivt syfte. Ett krav på särskilda skäl ska därför gälla för att ett tillstånd ska knytas till en person. Att det ska finnas särskilda skäl innebär att möjligheten att knyta ett tillstånd till en person inte ska utnyttjas om det är möjligt och tillräckligt att knyta tillståndet till en viss plats.

14.7 Tillståndet ska alltid förenas med villkor

Vårt förslag: I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss person i stället för en viss plats ska det alltid anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

Åklagaren ska vara skyldig att i samband med ansökan föreslå sådana villkor. En sådan skyldighet för åklagaren ska även gälla i samband med en ansökan om hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter och som avser en viss person i stället för en viss plats.

Skälen för vårt förslag

Ett tillstånd som knyts till en person innebär att tvångsmedelsanvändning kan komma att ske på flera olika platser som den personen besöker. Eftersom dessa platser inte har varit kända vid domstolens proportionalitetsbedömning innebär det en ökad integritetsrisk som kräver införande av ytterligare integritetsskydd. I rättegångsbalkens reglering har det därför införts krav på att ett tillstånd avseende hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning som avser den skäligen misstänkte ska förenas med villkor (27 kap. 21 § sjätte stycket RB). När det gäller beslut om hemlig dataavläsning fanns ett sådant krav redan före den 1 oktober 2023 för alla beslut om hemlig dataavläsning (18 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning) som nu även omfattar tillstånd till hemlig dataläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter som är knutna till en person. Enligt regeringen bidrar en ordning med obligatoriska villkor till att risken för onödiga integritetsintrång ytterligare minskar, samtidigt som det förbättrar domstolens möjligheter att bedöma om åtgärden är proportionerlig (prop. 2022/23:126, s. 154).

Behovet av villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan gör sig gällande även när tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning som avser en person används utanför en förundersökning. Vi föreslår därför att ett sådant beslut alltid ska förenas med villkor. Exempel på sådana begränsade villkor skulle kunna vara att tvångsmedlet endast får verkställas under vissa

tider eller att vissa platser eller typer av platser uttryckligen undantas från tillståndet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har nyligen uttalat att villkor i beslut om hemlig dataavläsning i första hand bör ta sikte på verkställigheten snarare än den efterföljande granskningen eller bearbetningen. Nämnden har vidare uttalat att det i många situationer där tillståndet knyts till en person i stället för en plats kommer att finnas skäl att använda villkor som förutsätter spaning eller liknande insatser, till exempel villkor om att rumsavlyssningsuppgifter endast får tas upp när det genom spaning eller andra åtgärder bekräftats att den person som är föremål för åtgärden är närvarande eller när denne sammanträffar med en viss person som är intressant för utredningen (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uttalande om användningen av villkor vid ansökan om hemlig dataavläsning från den 20 juni 2023, dnr 80–2022, s. 1 och 8). Det bör emellertid nämnas att frågan om villkor i tillstånd om hemlig dataavläsning är föremål för analys och överväganden av Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning (dir. 2022:82) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2023. Som regeringen har framhållit i det ovan nämnda lagstiftningsärendet kommer villkoren i beslut om hemlig dataavläsning att få ännu större betydelse i de fall där tillståndet inte är knutet till en viss plats (prop. 2022/23:126, s. 155). Det är därför av vikt att villkoren utformas så att åtgärden kan godtas oavsett var åtgärden kommer att verkställas.

Rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning innehåller även en skyldighet för åklagaren att lämna förslag på vilka villkor ett beslut om kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning som avser en person bör förenas med (27 kap. 21 § första stycket RB och 14 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Motivet för en sådan ordning var att underlätta domstolarnas prövning av vilka villkor som bör anges i beslutet (prop. 2022/23:126, s. 154). Detta bör gälla även för motsvarande reglering på det preventiva området.

14.8 Begränsningar vid verkställigheten

Vårt förslag: Ett beslut om preventiv *hemlig rumsavlyssning* som avser den person som tvångsmedlet riktas mot i stället för en viss plats ska få verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot

en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen ska få riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används ska inte få placeras på en plats som skyddas mot intrång eller på sådana platser som ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte får avse. Avlyssningen ska inte heller få riktas mot sådana platser som hemlig rumsavlyssning inte får avse.

Ett beslut om preventiv *hemlig kameraövervakning* som avser den person som tvångsmedlet riktas mot i stället för en viss plats ska få verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där personen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används ska inte få placeras på en plats som skyddas mot intrång eller på sådana platser som ett tillstånd till hemlig kameraövervakning inte får avse. Övervakningen ska inte heller få riktas mot sådana platser som hemlig kameraövervakning inte får avse.

Ett beslut om preventiv *hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter* och som avser den person som tvångsmedlet riktas mot i stället för en viss plats ska endast få användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att personen kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, ska den hemliga dataavläsningen få användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. Förbudet mot hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter på platser dit tillträdestillstånd inte får beviljas ska gälla även när ett tillstånd knyts till person.

Ett beslut om preventiv *hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter* och som avser den person som tvångsmedlet riktas mot i stället för en viss plats ska endast få användas på en plats där personen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats ska dock inte få vara någons stadigvarande bostad. Förbudet mot hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter på platser dit tillträdestillstånd inte får beviljas ska gälla även när ett tillstånd knyts till person.

Skälen för vårt förslag

Verkställighetsbegränsningar vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning

När det gäller hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning under en förundersökning som knutits till en viss plats finns ett antal särskilda begränsningar som införts i syfte att skydda enskildas personliga integritet. Regleringen, som bland annat innebär krav på koppling mellan den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och platsen som avlyssnas eller övervakas samt särskilda förbud mot att rikta sådana åtgärder mot vissa platser, har beskrivits i kapitel 13.3.2 och 13.4.1.

Möjligheten att besluta om hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning som knyts till en viss person i stället för en viss plats har i stället försetts med verkställighetsbegränsningar i rättegångsbalken, i syfte att skydda samma integritetsintressen. Regeringens slutsats var att dessa verkställighetsbegränsningar, i kombination med kravet på villkor, innebar att möjligheten att knyta ett tillstånd till en person inte innebar någon försämring från rättssäkerhetssynpunkt (prop. 2022/23:126, s. 159). En skillnad är emellertid att bedömningen av om förutsättningarna för verkställighet är uppfyllda inte görs i samband med tillståndsprövningen, utan vid verkställigheten (2022/23:126, s. 156 ff.).

Hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats får endast ske på en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig (27 kap. 20 e § andra stycket RB). Vi har föreslagit att en motsvarande reglering ska gälla även när hemlig rumsavlyssning används i preventivt syfte (se avsnitt 13.3.2). På samma sätt får ett beslut om hemlig rumsavlyssning som avser en person i stället för en plats endast *verkställas* genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den skäligen misstänkte kommer att uppehålla sig (27 kap. 20 e § tredje stycket RB). Vidare får ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse en plats som utgör någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § andra stycket RB). Vi har föreslagit en motsvarighet även till denna reglering när hemlig rumsavlyssning används i preventivt syfte (se avsnitt 13.3.2). På samma sätt som vid beslut om hemlig rumsavlyssning som utgår från en

plats får beslut om en sådan åtgärd som avser en person endast *verkställas* genom att avlyssningen riktas mot en någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att befinna sig där (27 kap. 20 e § tredje stycket RB).

När det gäller hemlig kameraövervakning av misstänkta personer ställs det också upp ett krav på en koppling mellan den misstänkta personen och den plats som övervakningen avser. Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får i dessa fall endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b § andra stycket RB). Kravet är alltså lägre än det som gäller vid hemlig rumsavlyssning, där det krävs att det föreligger ”särskild anledning” för motsvarande antagande (jfr 27 kap. 20 e § andra stycket RB). Samma krav gäller även enligt preventivlagen i de fall kameraövervakningen av en plats utgår från den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot (3 § preventivlagen). En begränsning motsvarande de nu nämnda gäller även vid hemlig kameraövervakning som knutits till en person i stället för en plats, som endast får *verkställas* genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b § tredje stycket RB).

Samma utgångspunkter i fråga om integritetsrisker och proportionalitetsavvägningar gör sig gällande även när hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning används i preventivt syfte. Vi anser därför att verkställighetsbegränsningar motsvarande de som gäller enligt rättegångsbalken när hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning knyts till en person också bör gälla när sådana beslut fattas utanför en förundersökning. Detta innebär att de ovan redovisade kraven på en koppling mellan den misstänkte och den plats som avlyssnas eller övervakas, som utgör begränsningar i hur ett beslut som knutits till en person i stället för en plats får verkställas, bör gälla även vid beslut om hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning i preventivt syfte. Ett beslut om preventiv hemlig rumsavlyssning bör därmed endast få *verkställas* genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Vidare bör avlyssningen få riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att befinna sig där. Slutligen bör ett beslut om

preventiv hemlig kameraövervakning endast få *verkställas* genom att övervakningen riktas mot en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig.

En annan förutsättning för att ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ska kunna knytas till en person under en förundersökning var enligt regeringen att avlyssnings- eller övervakningsutrustningen inte skulle få placeras på en plats som är skyddad mot intrång, eftersom bedömningen av om intrånget på en skyddad plats är godtagbart annars skulle överlämnas till den verkställande myndigheten (prop. 2022/23:126, s. 157 f. och 159). Ett motsvarande förbud bör gälla även vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning i preventivt syfte. Med en plats som är skyddad mot intrång avses samma slags intrångsskyddade platser som i bestämmelsen om tillträdestillstånd i 27 kap. 25 a § RB, till exempel en bostad, en inhägnad tomt eller ett privat fordon (prop. 2022/23:126, s. 214 och 218). Det innebär att det inte är tillåtet att installera en avlyssnings- eller kamerautrustning i en bostad eller på annan intrångsskyddad plats om beslutet avser en person. Däremot kan avlyssning av eller övervakning över vad som sker i en bostad genomföras från en allmän plats utanför bostaden, till exempel genom en kamerautrustad drönare eller genom att utrustning riktas in genom ett fönster. En förutsättning är dock att något annat inte följer av de villkor som gäller för tillståndet, att det inte rör sig om en s.k. fredad plats, se nedan, och att åtgärden bedöms vara proportionerlig.

Verkställighetsbegränsningar vid hemlig dataavläsning

Regeringen ansåg att verkställigheten av ett tillstånd till hemlig dataavläsning som knyts till en person bör begränsas på ett sätt som motsvarar vad som gäller i fråga om tillstånd som knyts till en viss plats (jfr 4 a § tredje stycket och 6 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning och prop. 2022/23:126, s. 160). Det innebär att hemlig dataavläsning under en förundersökning som gäller rumsavlyssningsuppgifter, och som avser en person i stället för en viss plats, endast får användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att den skäligen misstänkte kommer att uppehålla sig. Om platsen är någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anled-

ning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Hemlig dataavläsning under förundersökning som gäller kameraövervakningsuppgifter, och som avser en person i stället för en viss plats, får endast användas på en plats där den skäligen misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får inte vara någons stadigvarande bostad (4 a § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning).

I avsnitt 13.3.2 föreslår vi att möjligheten att besluta om preventiv hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter, avseende en viss plats, ska begränsas på ett sätt som motsvarar vad som gäller i en förundersökning. I fråga om preventiv hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter gäller sedan tidigare begränsningar i fråga om vilka platser ett sådant beslut får avse, som också dessa motsvarar vad som gäller i en förundersökning (7 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). I likhet med vad vi föreslagit beträffande hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning anser vi att även beslut om preventiv hemlig dataavläsning som knyts till en person i stället för en plats bör förses med verkställighetsbegränsningar på samma sätt som när motsvarande åtgärder företas i en förundersökning. Detta innebär att ett beslut om preventiv hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter endast bör få *användas* på en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som tvångsmedlet riktas mot kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, bör den hemliga dataavläsningen få *användas* endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. Vidare bör ett beslut om hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter endast få *användas* på en plats där den person som tvångsmedlet riktas mot kan antas komma att uppehålla sig och aldrig i en stadigvarande bostad.

När det gäller hemlig dataavläsning infördes inte någon begränsning i fråga om placeringen av teknisk utrustning på platser som är skyddade mot intrång. Regeringen motiverade denna avvikelse med att ett fysiskt intrång på en intrångsskyddad plats inte fullt ut kan jämföras med verkställigheten av hemlig dataavläsning som sker genom att man aktiverar till exempel en mobilkamera (prop. 2022/23:126, s. 160). Det saknas skäl att göra någon annan bedömning i detta sammanhang. Hemlig dataavläsning i preventivt syfte bör alltså även i

detta avseende omfattas av samma reglering som hemlig dataavläsning under en förundersökning.

Ett generellt förbud mot avlyssning och övervakning av fredade platser

Vissa platser har lagstiftaren ansett vara särskilt skyddsvärda. Det är fråga om s.k. fredade platser där det kan finnas särskilt integritets känsliga uppgifter, till exempel en läkarmottagning, en redaktionslokal eller ett advokatkontor. Sedan tidigare har det funnits ett förbud mot att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter på sådana platser och förbudet har nyligen utökats till att omfatta även hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter (27 kap. 22 a § första stycket RB, 6 a § lagen om hemlig dataavläsning och prop. 2022/23:126, s. 161). Förbudet gäller även om tillståndet avser en person i stället för en plats genom att det särskilt föreskrivs att hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning i dessa fall inte får *riktas* mot sådana platser. De tekniska hjälpmedel som används vid verkställigheten får inte heller placeras på en sådan plats (27 kap. 22 a § andra stycket RB). En motsvarande reglering finns även i lagen om hemlig dataavläsning (6 a § lagen om hemlig dataavläsning).

Det generella förbudet mot övervakning och avlyssning av fredade platser gäller dock endast för åtgärder som vidtas i en förundersökning. Vi har föreslagit att ett motsvarande förbud mot avlyssning och övervakning av fredade platser, samt inhämtning av motsvarande uppgifter genom hemlig dataavläsning, ska gälla även på det preventiva området (se vidare avsnitt 13.4.1). Detta förbud bör naturligtvis upprätthållas även när ett beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter knyts till en person i stället för en viss plats. Hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning bör därmed inte få *riktas* mot en särskilt fredad plats och de tekniska hjälpmedel som behövs bör inte heller få placeras på en sådan plats. Vidare bör hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter inte få *användas* på en sådan plats.

14.9 Förutsebara, tydliga och avgränsade regler

Vår bedömning: Bestämmelserna om en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till en person är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

Skälen får vår bedömning

Hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning innebär en inskränkning av vissa rättigheter som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Sådana begränsningar måste ha ett uttryckligt lagstöd, se avsnitt 3.2 i delbetänkandet (SOU 2022:52, s. 44 ff.). För att en reglering som inte ställer krav på angivande av en viss plats ska införas i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning måste den vara förutsebar, tydlig och väl avgränsad för att leva upp till kravet på tydligt lagstöd.

I avsnitt 14.6 föreslår vi att tillståndet ska få knytas till en person endast om det finns särskilda skäl för det och i avsnitt 14.7 att tillståndet alltid ska förenas med villkor som syftar till att minska risken för onödiga integritetsintrång. I avsnitt 14.8 föreslår vi vidare ett antal begränsningar i fråga om den plats som åtgärden får verkställas på eller riktas mot. Sammantaget anser vi att regleringen med denna utformning blir tillräckligt förutsebar, tydlig och avgränsad för att leva upp till de krav som följer av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

15 Särskild kontroll av vissa utlänningar

15.1 Inledning

Den 1 juli 2022 trädde ett nytt regelverk för s.k. kvalificerade säkerhetsärenden i kraft. Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) ersatte då den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Den grundläggande regleringen om vistelserätt, avvisning och utvisning av utlänningar finns i utlänningslagen (2005:716). När det gäller utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan vara presumtiva terrorister kompletteras denna reglering av LSU, som bland annat innehåller bestämmelser om utvisning och verkställighet av utvisningsbeslut samt om användning av tvångsmedel mot de utlänningar som omfattas av lagen (*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, prop. 2021/22:131, s. 51). En utlänning kan med stöd av lagen utsättas för husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och flertalet hemliga tvångsmedel (5 kap. 3 och 5–7 §§ LSU). Lagen om hemlig dataavläsning innehåller därutöver särskilda bestämmelser om hemlig dataavläsning som får riktas mot utlänningar i de situationer som omfattas av LSU (9 § lagen om hemlig dataavläsning).

Den nya lagen innebär en utökning av möjligheterna att för brottsförebyggande ändamål eller kontrolländamål använda tvångsmedel i utlänningsärenden. Som framgått innefattar regleringen bland annat en möjlighet att besluta om husrannsakan.

Den 1 juni 2022, dvs. strax innan LSU trädde i kraft, infördes reglerna om genomsökning på distans i rättegångsbalken. Någon motsvarande reglering infördes inte i LSU. Frågan om genomsökning på distans berördes inte i förarbetena till LSU och inte heller berördes LSU i förarbetena till reglerna om genomsökning på distans. I förarbetena till regleringen om genomsökning på distans framhålls

att genomsökning på distans utgör ett eget tvångsmedel, men ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119, s. 78).

I avsnitt 11.3.4 har vi föreslagit att det ska införas en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt preventivlagen. I enlighet med våra direktiv ska vi därmed ta ställning till om detta tvångsmedel även bör få användas enligt LSU (dir. 2022:104).

15.2 Behov och effektivitet

15.2.1 Inledning

Våra utgångspunkter

Den nya LSU ersatte ett regelverk enligt vilket tvångsmedel, innefattande bland annat husrannsakan, har fått användas i utlänningsärenden med säkerhetsaspekter sedan 1970-talet. Även hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning har fått användas i dessa ärenden.

En utläning får utvisas med stöd av LSU om det har bedömts att han eller hon kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). Lagstiftaren har bedömt att Säkerhetspolisen, för att kunna förebygga särskilt allvarliga brott, behöver ha möjlighet att använda tvångsmedel när ett beslut om utvisning enligt LSU tills vidare inte kan verkställas. I den nu gällande lagens förarbeten framhålls att tvångsmedlen sammantaget ger viktig information vid kontrollen av det begränsade antal utläningar som omfattas av regleringen (prop. 2021/22:131, s. 140 ff.). Tvångsmedelsanvändningen enligt LSU har ett kartläggande syfte. Om misstankarna om utlänningsens medverkan i viss brottslighet konkretiseras är utgångspunkten att övervakningen enligt LSU ska kunna ersättas av tvångsmedelsanvändning enligt annan lagstiftning. Behovet av att i ett tidigt skede använda husrannsakan har ansetts tillräckligt konkret och påtagligt för att möjligheten att använda detta tvångsmedel skulle överföras till den nya lagen. Möjligheten att besluta om husrannsakan har vidare ansetts tillgodose ändamål som är godtagbara och nödvändiga, nämligen att kontrollera vissa individer för att i förlängningen skydda Sveriges säkerhet. Detta oav-

sett att även andra personer än den utlänning som åtgärderna riktas mot, bland annat svenska medborgare och däribland barn, kan komma att beröras av en husrannsakan (prop. 2021/22:131, s. 146 ff.). Våra fortsatta överväganden utgår därmed från att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda husrannsakan för de ändamål som anges i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och att denna reglering är proportionerlig.

Möjligheten att undersöka elektroniska handlingar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I förarbetena till LSU konstateras att uppgifter i elektronisk kommunikationsutrustning, såsom kontaktuppgifter, elektronisk post, meddelanden eller fotografier kan vara av stor betydelse för att klarlägga vilka kontakter en utlänning har. Som exempel anges att dessa uppgifter kan ge information om kontakter med en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterad brottslighet eller som avslöjar om utlänningen medverkar i eller på annat sätt främjar allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Vidare anförs att innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning kan bidra till att snabbt få information om akuta säkerhetshot liksom att undanröja misstankar om att utlänningen har sådana kontakter. Skälen för att det ska finnas en möjlighet att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU har ansetts väga tungt. Mot denna bakgrund har det i lagen införts en möjlighet att omhändertaga och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning om sådan påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet (s.k. tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, 5 kap. 4 § LSU). Införandet av denna möjlighet har bedömts ge Säkerhetspolisen ett viktigt verktyg i arbetet för att upprätthålla Sveriges säkerhet och har därför ansetts proportionerlig, trots de risker detta innebär för enskildas personliga integritet (prop. 2021/22:131, s. 150).

Införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans i rättegångsbalken

Lagstiftaren har klargjort att lokalt lagrade handlingar i en elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid husrannsakan får genomsökas inom ramen för verkställigheten av en husrannsakan. Mot denna bakgrund har det inte ansetts finnas något behov av särskilda regler om husrannsakan i it-miljö (prop. 2021/22:119, s. 65 ff.). Däremot anses ett beslut om genomsökning på distans krävas för att myndigheterna ska få tillgång till externt lagrade handlingar (prop. 2021/22:119, s. 73 ff.). Det har ansetts finnas ett stort behov av att kunna söka efter sådana externt lagrade handlingar. Detta behov är en konsekvens av den tekniska utvecklingen, som bland annat inneburit att det numera är vanligt att elektroniska uppgifter som är av betydelse som bevis är lagrade på en annan plats än i det föremål, exempelvis en dator eller en mobiltelefon, som påträffas vid en husrannsakan. Uppgifterna i fråga kan till exempel finnas lagrade i det s.k. molnet eller på externa servrar (prop. 2021/22:119, s. 74 ff.).

15.2.2 Ett konkret och påtagligt behov av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans

Vår bedömning: Det finns ett konkret och påtagligt behov av att komplettera reglerna om husrannsakan i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar med en möjlighet att besluta om genomsökning på distans.

Skälen för vår bedömning

Det har nyligen bedömts att det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning i de situationer som omfattas av LSU. Detta har motiverat införandet av en möjlighet att tillfälligt omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning (prop. 2021/22:131 s. 149 ff.). Det har inte framkommit några skäl att frånga denna bedömning.

Innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning kan också undersökas inom ramen för en husrannsakan (se prop. 2021/22:119, s. 65 ff.). När det gäller åtkomst till och undersökning av elektro-

niska handlingar under en förundersökning har det bedömts att reglerna behöver kompletteras med en möjlighet att besluta om genomsökning på distans för att externt lagrade handlingar ska kunna undersökas i samband med en husrannsakan. I avsnitt 11.3.4 har vi föreslagit att det ska införas en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt preventivlagen. Vi har därvid bedömt att det i syfte att förhindra brottslig verksamhet finns samma behov som i en förundersökning av att komplettera reglerna om husrannsakan med en möjlighet att besluta om genomsökning på distans för att säkerställa att även externt lagrade handlingar ska kunna undersökas.

Inget har framkommit som talar mot att samma överväganden gör sig gällande beträffande behovet av att, som ett komplement till den befintliga regleringen om husrannsakan och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i LSU, införa en möjlighet att besluta om genomsökning på distans i utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Säkerhetspolisen kan förväntas möta precis samma problematik beträffande externt lagrade uppgifter i datorer eller telefoner oavsett i vilket syfte de har fått tillstånd att genomsöka sådana informationsbärare. Behovet av att kunna undersöka externt lagrade handlingar i samband med en husrannsakan får därmed bedömas vara såväl konkret som påtagligt även när det gäller sådana undersökningar som utförs med stöd av LSU. I avsaknad av en sådan möjlighet skulle det i många fall vara omöjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till externt lagrad information. I de fall det är möjligt att få fram motsvarande information på annat sätt framstår sådana alternativa metoder, som till exempel hemlig dataavläsning, som alltför ingripande för att detta ska framstå som ett rimligt alternativ till en genomsökning på distans. Sammantaget bedömer vi därför att det finns ett konkret och påtagligt behov av att komplettera reglerna om husrannsakan och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i LSU med en möjlighet att besluta om genomsökning på distans.

15.2.3 Genomsökning på distans kan förväntas vara en effektiv åtgärd

Vår bedömning: Genomsökning på distans kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att inhämta information för samma ändamål som en husrannsakan enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Skälen för vår bedömning

Som framgått har lagstiftaren tidigare bedömt att undersökning av innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning är ett effektivt sätt att utföra den slags kartläggning som tvångsmedelsanvändningen enligt LSU syftar till.

Inget talar för att genomsökning på distans skulle vara en mindre effektiv åtgärd när den används för att inhämta information i de situationer då LSU tillämpas. En genomsökning på distans kan i dessa fall förväntas ge tillgång till externt lagrad information på samma sätt som när motsvarande åtgärd vidtas i en förundersökning. I denna mening kan genomsökning på distans förväntas vara ett effektivt tvångsmedel även när åtgärden används för att inhämta information för samma ändamål som för en husrannsakan enligt LSU. Sammantaget är vår bedömning att genomsökning på distans därmed kan förväntas vara en effektiv åtgärd.

15.3 En möjlighet att besluta om genomsökning på distans innebär ökade integritetsrisker

Vår bedömning: Ett införande av en möjlighet till genomsökning på distans i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar innebär ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet.

Skälen för vår bedömning

I likhet med annan tvångsmedelsanvändning innebär användningen av tvångsmedel enligt LSU risker för enskildas personliga integritet. En genomsökning på distans innebär att myndigheterna bereds tillgång till elektroniska handlingar som kan innehålla integritetskänslig information. Detta kan innebära ett betydande integritetsintrång för den som utsätts för en sådan åtgärd. Eftersom de uppgifter som görs åtkomliga vid en genomsökning på distans inte sällan avser kommunikation mellan den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och någon annan kan åtgärderna drabba även utomstående personer. Dessa integritetsrisker är desamma oavsett i vilket syfte en genomsökning på distans genomförs. Beslagsutredningen uttalade i betänkandet *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov* (SOU 2017:100), som ligger till grund för regleringen om genomsökning på distans enligt rättegångsbalken, att en genomsökning av elektronisk information som lagrats externt inte i sig kan anses som mer integritetskränkande för innehavaren av informationen än en undersökning av det lokalt lagrade innehåll i en informationsbärare som kan genomsökas under en husrannsakan. Vidare anförde Beslagsutredningen att det principiellt var svårt att se någon skillnad, ur ett integritetsperspektiv, mellan att myndigheterna tar del av externt lagrat innehåll respektive innehåll som lagrats lokalt i en informationsbärare som är föremål för undersökning. Sammantaget ansågs genomsökning på distans, i fråga om integritetsintrånget, kunna jämföras med de åtgärder som kan ske inom ramen för en husrannsakan eller ett beslag (SOU 2017:100 s. 304 f. och 314 f.). Vi delar denna bedömning. Införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt LSU innebär därmed inte att några nya eller allvarigare integritetsrisker än de som följer av den befintliga möjligheten att besluta om en husrannsakan enligt samma regelverk. Att tillämpningsområdet för tvångsmedlet utökas på så vis att det även kan användas i de situationer som omfattas av LSU innebär dock att de ovan beskrivna integritetsriskerna aktualiseras i fler fall än tidigare. Till detta ska läggas att användningen av tvångsmedel utanför en förundersökning i allmänhet anses innebära ökade risker för enskildas personliga integritet. I denna mening innebär införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt LSU en ökning av riskerna för intrång i enskildas personliga integritet.

15.4 En möjlighet att besluta om genomsökning på distans ska införas i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar

Vårt förslag: En möjlighet att besluta om genomsökning på distans ska införas i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar. Genomsökning på distans ska få utföras för samma ändamål och under samma förutsättningar som en husrannsakan enligt den lagen.

Skälen för vårt förslag

Användningen av tvångsmedel enligt LSU innebär en möjlighet för Säkerhetspolisen att kartlägga vissa miljöer och motverka att exempelvis våldsbejakande extremism får fäste i Sverige. I detta arbete har det ansetts nödvändigt att Säkerhetspolisen kan samla in uppgifter om vissa individer och bevaka deras förehavanden och kontakter. På motsvarande sätt finns ett behov av att kunna kartlägga sådana utläningar som genom spioneri eller annan samhällsskadlig verksamhet utgör ett allvarligt säkerhetshot. Både terrorismrelaterade brott och andra brott mot Sveriges säkerhet hotar vitala samhällsintressen och kan leda till svåra skador som påverkar medborgarnas liv och trygghet. Tvångsmedlen som används enligt LSU anses sammantaget ge viktig information vid kontrollen av det begränsade antal utläningar som har utvisats med stöd av lagen men där utvisning inte kan verkställas. Säkerhetspolisens övervakning av dessa individer anses underlättas avsevärt av möjligheten att använda tvångsmedel. Den befintliga regleringen av tvångsmedelsanvändning i LSU har tidigare bedömts vara proportionerlig (prop. 2021/22:131, s. 142 f.).

Mot den ovan redovisade bakgrunden står det klart att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda tvångsmedel i de situationer som omfattas av LSU. Detta behov har sedan länge ansetts innefatta även användningen av husrannsakan. Husrannsakan används i dessa fall uteslutande för att inhämta information i enlighet med de ändamål som anges i LSU (5 kap. 3 §).

I en förundersökning kompletteras möjligheterna att inhämta information genom en husrannsakan av en möjlighet att genomföra en genomsökning på distans för att få tillgång till externt lagrade handlingar. Vi har föreslagit att detsamma ska gälla enligt preventiv-

lagen. I avsnitt 15.2.2 har vi bedömt att det finns ett konkret och påtagligt behov av att använda genomsökning på distans även enligt LSU.

Införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt LSU innebär som framgår av avsnitt 15.3 ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet. Tvångsmedelsanvändningen enligt LSU sker samtidigt för att förebygga och avvärja allvarlig brottslighet som kan innebära synnerligen allvarliga intrång i andras personliga integritet. Som anförts tidigare i våra överväganden beträffande preventiv tvångsmedelsanvändning har staten en skyldighet att värna även dessa integritetsintressen. Möjligheten att använda genomsökning på distans enligt LSU innebär en påtaglig förbättring av Säkerhetspolisens möjligheter att inhämta viktig information i syfte att förebygga och avvärja allvarlig brottslighet. Att Säkerhetspolisen tillförs ytterligare effektiva verktyg i sitt uppdrag att förhindra terrorismrelaterad eller säkerhetshotande brottslighet innebär i denna mening ett förstärkt skydd mot intrång i andras personliga integritet. De åtgärder som innebär ett integritetsintrång för den som utsätts för en genomsökning på distans enligt LSU kan samtidigt vara avgörande för att skydda andras integritet och rättstrygghet.

Det har ansetts proportionerligt att möjliggöra användningen av ett flertal tvångsmedel i de situationer som omfattas av LSU (se till exempel prop. 2021/22:131 s. 143). Även ingripande hemliga tvångsmedel som hemlig dataavläsning får användas för de ändamål som anges i lagen. Mot denna bakgrund bedömer vi sammantaget att införandet av en möjlighet att besluta om användningen av genomsökning på distans enligt LSU är proportionerligt. Det sagda förutsätter emellertid att regleringen av en sådan möjlighet kan utformas på ett ändamålsenligt sätt så att de utsatta personernas berättigade intresse av skydd för den personliga integriteten i största möjliga utsträckning tillvaratas. Vidare förutsätts att regleringen uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Dessa frågor om regleringens närmare utformning behandlas i det följande.

15.5 Regleringens närmare utformning

Vårt förslag: En genomsökning på distans enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar ska få utföras under samma förutsättningar som en husrannsakan enligt lagen.

Samma integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller för husrannsakan enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska gälla även för genomsökning på distans. Därutöver ska de särskilda integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller enligt rättegångsbalken göras tillämpliga även för genomsökning på distans enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Det reglerade förfarande för kopiering av handlingar i tillfälligt omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning som gäller enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska gälla även vid husrannsakan och genomsökning på distans enligt den lagen.

15.5.1 Våra utgångspunkter

Regleringen i LSU har nyligen införts och övervägandena bakom regelverket finns utförligt beskrivna i lagens förarbeten (prop. 2021/22:131 och *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med Säkerhetsaspekter*, SOU 2020:16). I förarbetena till LSU konstateras att tvångsmedelsregleringen i den tidigare gällande lagen om särskild utlänningskontroll till stor del vilade på rättegångsbalkens reglering och att denna inte enkelt låter sig föras över till annan lagstiftning (prop. 2021/22:131, s. 143). De fördelar som finns med att utgå från en redan existerande reglering har dock ansetts överväga nackdelarna. Det har därför ansetts motiverat att föreskriva en särreglering av rättssäkerhetsgarantier endast i den utsträckning det krävs på grund av att tvångsmedel används för annat ändamål eller det annars finns sakliga skäl för att göra avsteg från rättegångsbalkens regler (prop. 2021/22:131, s. 179). Det har alltså ansetts lämpligt att regleringen även i den nya LSU i största möjliga utsträckning lutar sig mot bestämmelserna i rättegångsbalken och att dessa bestämmelser ska tillämpas när det anges i LSU. När det gäller husrannsakan anges uttryckligen att reglerna i 28 kap. rättegångsbalken gäller även vid en husrannsakan enligt LSU. Eftersom regleringen i LSU inte utgår från konkreta brott eller brottsmisstankar kompletteras detta av att det i lagen uttryckligen anges att det som i rättegångsbalken sägs om den som är skäligen misstänkt i stället ska gälla utlännningen (5 kap. 3 § tredje stycket).

Som framgått har reglerna om genomsökning på distans i rättegångsbalken sin utgångspunkt i det regelverk som gäller för husrannsakan. Lagstiftaren har i detta sammanhang bedömt att högre krav inte bör gälla för genomsökning på distans än för husrannsakan (prop. 2021/22:119, s. 80 f.). Mot denna bakgrund har vi bedömt att genomsökning på distans enligt preventivlagen ska ha ett tillämpningsområde som motsvarar det som vi har föreslagit ska gälla för en husrannsakan enligt samma lag, se vidare avsnitt 11.3.4. Även integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantierna i rättegångsbalken och preventivlagen har i övrigt utformats med denna utgångspunkt, dvs. att regleringen gällande genomsökning på distans huvudsakligen ska motsvara vad som gäller för en husrannsakan enligt samma regelverk. En naturlig utgångspunkt i frågan om vilka integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som krävs för att en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt LSU är därför att regleringen kring denna åtgärd bör motsvara vad som gäller för en husrannsakan enligt LSU.

15.5.2 Tillämpningsområdet för genomsökning på distans

Som framgått får en utlänning utvisas enligt LSU om utlänningen, med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter, kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller om utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). Tvångsmedel enligt LSU får användas om ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tvångsmedel enligt LSU får också användas om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen inte kan verkställas och utlänningen skulle kunnat utvisas med stöd av LSU (5 kap. 1 § LSU).

En utlänning får utsättas för en husrannsakan endast 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 eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp, om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott

enligt terroristbrottslagen eller 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 § LSU). Regleringen har ansetts utgöra en tillräckligt precis och förutsebar avgränsning av vem som kan komma att utsättas för tvångsmedelsanvändning enligt lagen (jfr prop. 2021/22:131, s. 142 f. och SOU 2020:16 s. 393).

Det finns inget som talar för att tillämpningsområdet för genomsökning på distans skulle vara annat än det som gäller för husrannsakan enligt LSU. Genomsökning på distans och husrannsakan har dessutom ansetts innebära jämförbara integritetsintrång (se till exempel SOU 2017:100 s. 304 f. och 314 f.). Vi föreslår därför att genomsökning på distans ska ha samma tillämpningsområde som husrannsakan enligt LSU.

15.5.3 Integritetskydds- och rättssäkerhetsgarantier

Förhållandet till rättegångsbalkens bestämmelser om genomsökning på distans

När det gäller husrannsakan kompletteras regleringen i LSU av en generell hänvisning som anger att bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken ska tillämpas även vid en husrannsakan enligt LSU. Kapitlet innehåller bland annat bestämmelser om verkställigheten av en husrannsakan, rätten för den drabbade att närvara vid förrättningen, underrättelseskyldighet och protokollföring.

Även bestämmelserna om genomsökning på distans återfinns i 28 kap. rättegångsbalken. Systematiska skäl talar för att denna åtgärd i LSU ska förhålla sig till rättegångsbalkens reglering på samma sätt som husrannsakan enligt LSU. Detta innebär att rättegångsbalkens regler ska gälla om det inte krävs särregler i LSU.

Regleringen av tillämpningsområdet för genomsökning på distans

Genomsökning av distans definieras i 28 kap. 10 a § RB och innebörden bör givetvis vara densamma när denna åtgärd används enligt LSU. När det gäller ändamålet med denna åtgärd enligt LSU ska det vara detsamma som för en husrannsakan enligt samma lag (5 kap. 3 § LSU), dvs. att klarlägga om en utlänning tillhör eller verkar för en

organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen, om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp, om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen, eller 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. Detta avviker därmed från vad som anges i bestämmelsen i 28 kap. 10 b § första stycket RB enligt vilken en genomsökning på distans får utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för utredning om brott eller om s.k. utvidgat förverkande enligt brottsbalken. Däremot ska genomsökning på distans på samma sätt som enligt rättegångsbalken endast få utföras i ett avläsningsbart informationssystem som utlänningen kan antas ha använt. Personkopplingen uppnås genom att det, på samma sätt som beträffande husrannsakan enligt LSU, anges i lagen att det som sägs om den som skäligen är misstänkt i stället ska avse utlänningen (5 kap. 3 § tredje stycket LSU). Vidare ska en genomsökning på distans enligt LSU, i likhet med vad som gäller enligt rättegångsbalken, endast få utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser (jfr 28 kap. 10 b § andra och tredje styckena RB). Med en hänvisning i LSU till 28 kap. rättegångsbalken kommer både kravet på en koppling mellan informationssystemet och den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och begränsningen till genomsökningar som utförs genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser att gälla även enligt LSU (jfr 5 kap. 3 § tredje stycket LSU).

Beslut om genomsökning på distans

Frågan om utvisning av en utlänning som omfattas av reglerna i LSU prövas av Migrationsverket som första instans enligt en särskild ordning som föreskrivs i LSU (se 2 kap. 2 § LSU). När det därefter gäller frågan om husrannsakan ska få användas enligt LSU så prövas den i två led. Det första ledet är att Säkerhetspolisen ansöker om ett godkännande för användning av tvångsmedel hos Migrationsverket. I vissa situationer kan ett sådant beslut även meddelas av regeringen som första instans. Det andra ledet, efter ett godkännande, består i att Säkerhetspolisen får besluta om och utföra en husrannsakan. Samma

förfarande gäller även i fråga om beslut om kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller beslut att ta fingeravtryck. När det gäller mer ingripande tvångsmedel som exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation fattas besluten av Stockholms tingsrätt efter ansökan av Säkerhetspolisen. Den första prövningen går ut på att avgöra om det generellt finns rättsliga förutsättningar för och behov av att kontrollera utläningen genom användning av tvångsmedel. Den andra prövningen innefattar bland annat frågan om de rättsliga förutsättningarna för att använda ett visst tvångsmedel, till exempel en husrannsakan, är uppfyllda och om en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig. Av förarbetena framgår att denna dubbelprövning går utöver det som normalt anses vara tillräckligt för ett beslut om användning av tvångsmedel och vad som följer av rättegångsbalken. Som skäl för att upprätthålla ordningen har anförts att den utgör en viktig garanti för att tvångsmedel mot utläningar inte används om det inte finns sakliga skäl för det (5 kap. 8–10 §§ LSU och prop. 2021/22:131, s. 162 ff.). Särskilda regler för handläggningen, förordnandet av offentligt biträde för utläningar och överklagande av tvångsmedelsbeslut finns i 6 och 7 kap. LSU.

Enligt 6 kap. 10 § LSU ska beslut enligt lagen vara skriftliga. Detta innefattar beslut om tvångsmedel, som alltså ska dokumenteras i enlighet med detta. När det gäller husrannsakan gäller därutöver bestämmelserna i rättegångsbalken liksom de särskilda regler om dokumentation som finns i 27 § polislagen (prop. 2021/22:131, s. 164).

Ett beslut eller ett godkännande av tvångsmedelsanvändning gäller i högst tre år från dagen för utvisnings- eller avvisningsbeslutet (5 kap. 12 § LSU). Efter utgången av denna tid får Säkerhetspolisen ansöka hos Stockholms tingsrätt om fortsatt användning av tvångsmedel. Dessa beslut ska delges utläningen (5 kap. 16 § LSU). Även rättsens beslut gäller för viss tid, som längst tre år. Det finns emellertid ingen begränsning i fråga om hur många gånger Säkerhetspolisen kan ansöka om fortsatt användning av tvångsmedel (5 kap. 17 § LSU).

Den beskrivna regleringen anses utgöra ett tillräckligt skydd för enskildas personliga integritet och rättssäkerheten vid användningen av ett flertal ingripande tvångsmedel enligt LSU. Detsamma får anses gälla även i fråga om genomsökning på distans. Vi föreslår därför att det befintliga regelverket i LSU ska omfatta även beslut om genomsökning på distans.

En genomsökning på distans får inte avse vissa uppgifter

En genomsökning på distans enligt rättegångsbalken får inte avse uppgifter som omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB och om sådana uppgifter kommer fram vid genomsökningen ska den omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter (28 kap. 10 c § RB). Det har inte framkommit några skäl att frångå denna ordning vid genomsökning på distans enligt LSU.

Dokumentation och granskning

En förutsättning för att systemet för efterhandskontroll ska fungera är att genomsökning på distans enligt LSU dokumenteras. På samma sätt som motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken ska en genomsökning på distans enligt LSU därför protokollföras. Den som utsatts för en genomsökning på distans ska också ha rätt att få ett bevis om åtgärden (jfr 28 kap. 10 g § RB).

En handling som påträffas vid en husrannsakan genomförd med stöd av LSU får inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden (5 kap. 22 § LSU). Även i rättegångsbalken finns regler om vem som får undersöka, öppna och granska handlingar. Samma regler gäller då för både husrannsakan och genomsökning på distans (28 kap. 8 § och 10 i § RB).

Granskningsreglerna i både rättegångsbalken och LSU syftar till att tillvarata enskildas integritetsintressen och innebär att den krets av personer som får ta del av känsliga handlingar begränsas. Begränsningarna i LSU har gjorts med utgångspunkt i den verksamhet som åtgärder enligt den lagen vidtas i. Som framgått är genomsökning på distans framför allt en förlängning av husrannsakan och samma typ av handlingar kan förväntas påträffas vid båda dessa åtgärder. Den befintliga regleringen i LSU framstår mot denna bakgrund som väl lämpad att gälla även för genomsökning på distans. Vi föreslår därför att denna reglering ska gälla även för genomsökning på distans enligt LSU.

Närvaro vid verkställigheten och underrättelseskyldighet

När det gäller närvaro vid en husrannsakan hänvisar LSU till rättegångsbalkens bestämmelser om närvaro (5 kap. 3 § tredje stycket LSU). Reglerna om närvarorätt vid en husrannsakan har beskrivits i kapitel 11. I korthet kan rättegångsbalkens reglering sägas utgå från att den som en husrannsakan företas hos ska beredas möjlighet att närvara vid förrättningen, själv eller genom annan. Undantag kan göras om det behövs för att en husrannsakan inte ska fördröjas. Regleringen i rättegångsbalken innehåller också regler om vittnen vid förrättningen och underrättelseskyldighet (28 kap. 7 § RB). Dessa närvaroregler gäller även vid en genomsökning på distans enligt rättegångsbalken som verkställs i samband med en husrannsakan. Undantag från rätten att närvara vid genomsökningen kan dock göras om det finns särskilda skäl, till exempel när det är fråga om en utredning som syftar till att förhindra ett pågående allvarligt brott som terroristbrott (28 kap. 10 e § RB och prop. 2021/22:119, s. 71).

Eftersom rättegångsbalkens närvaroregler gäller för husrannsakan enligt LSU bör de även gälla för en genomsökning på distans enligt LSU som verkställs i samband med en husrannsakan enligt samma lag.

Genomsökning på distans kan även användas utan samband med en husrannsakan. I dessa fall innebär rättegångsbalkens reglering att den som kan antas ha använt det avläsningsbara informationssystemet har rätt att närvara om det kan antas finnas uppgifter i informationssystemet som omfattas av beslagsförbudet. Om det finns särskilda skäl mot närvaro kan emellertid undantag göras (28 kap. 10 e § RB). Regleringen har utformats för att tillvarata enskilda integritetsintressen. Sådana intressen kan aktualiseras även när genomsökning på distans används med stöd av LSU och rättegångsbalkens närvaroregler bör därför gälla även när genomsökning på distans används utan samband med en husrannsakan enligt LSU.

I likhet med reglerna om husrannsakan föreskrivs i rättegångsbalken att den som inte varit närvarande vid verkställigheten av en genomsökning på distans ska underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 10 g § RB). Inget har framkommit som talar för att avvika från denna ordning när en genomsökning på distans utförs med stöd av LSU. Motsvarande underrättelseskyldighet bör därför föreligga även vid en genomsökning på distans enligt LSU.

Ett reglerat kopieringsförfarande

I samband med ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU får innehållet i utrustningen kopieras. Kopiering får dock endast ske om det krävs för ett sådant ändamål som tvångsmedel enligt LSU får användas för, dvs. för att klarlägga utläningens kopplingar till en terroristgrupp respektive terroristbrottslighet, eller andra allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet (se vidare 5 kap. 4 § andra stycket och 3 § första stycket LSU). Det ansågs av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att förutsättningarna för att kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen framgick av lag (prop. 2021/22:131, s. 152). Regleringen innebär vidare att de kopior som har gjorts ska förstöras när de inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 § LSU). Som beskrivits i avsnitt 12.3.2 har det även i rättegångsbalken införts ett reglerat förfarande för kopiering av handlingar, som gäller vid bland annat husrannsakan och genomsökning på distans (27 kap. 17 a § första stycket RB). I förarbetena till rättegångsbalkens kopieringsbestämmelser framhölls att det ansågs otillfredsställande att det helt saknades regler på området och att det bland annat med utgångspunkt i Europakonventionens regler om rätten till respekt för privatlivet behövde införas klara och detaljerade regler omgärdade av rättssäkerhetsgarantier som gav stöd för att myndigheterna kopierar enskildas handlingar. Det ansågs därmed finnas ett behov av att lagreglera myndigheternas möjligheter till kopiering (prop. 2021/22:119, s. 108 f.). Vi har föreslagit att en motsvarighet till rättegångsbalkens förfarande för kopiering ska införas även i preventivlagen och regleringen har beskrivits mer ingående i detta sammanhang (se avsnitt 12.3 och 13.13.4).

Samma skäl som tidigare anförts för att reglera kopieringsförfarandet i rättegångsbalken och LSU gör sig enligt vår uppfattning gällande även beträffande den kopiering som kan ske i samband med en genomsökning på distans enligt LSU. Enligt vår bedömning bör dessa regler gälla även för husrannsakan enligt LSU, eftersom kopiering av samma slags material kan förekomma vid användningen av alla dessa tvångsmedel. De förutsättningar och det ändamål som gäller för kopiering av innehållet i tillfälligt omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning framstår som väl avvägda. Samma reglering bör därför gälla även för husrannsakan och genomsökning

på distans. Likaså tillgodoser den bestämmelse om förstörande av kopior som gäller enligt 5 kap. 22 § LSU enskildas intressen av att kopior från tvångsmedelsanvändning enligt lagen inte bevaras i onödan.

Sammantaget har denna reglering ansetts innebära ett tillräckligt integritets- och rättssäkerhetsskydd i samband med kopiering av innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av LSU. Samtidigt står det klart att den reglering om kopiering som införts i LSU i flera avseenden är mindre omfattande än motsvarande reglering i rättegångsbalken och den som vi har föreslagit ska införas i preventivlagen. Någon mer ingående översyn av denna reglering omfattas inte av vårt uppdrag och vi har inte heller möjlighet att se över regleringen inom den angivna uppdragstiden. Det kan också anmärkas att lagen är relativt ny och avser ett i flera avseenden speciellt område. Vi föreslår därför att det förfarande för kopiering av handlingar som föreskrivits i LSU ska gälla även för husrannsakan och genomsökning på distans.

Tillsyn och annan efterhandskontroll

Användningen av husrannsakan enligt LSU omfattas inte av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, jfr 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Efterhandskontroll utövas av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän, som har rätt att i sin tillsyn få full insyn i verksamheten hos de myndigheter och domstolar som handlägger frågor enligt LSU (prop. 2021/22:131, s. 186 f.). Vidare omfattas regeringens tillämpning av lagen av ett system för parlamentarisk kontroll som motsvarar vad som gäller för användningen av hemliga tvångsmedel enligt annan lagstiftning (jfr till exempel *2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll*, skr. 2022/23:38). Det befintliga systemet för efterhandskontroll bör omfatta även genomsökning på distans, vilket inte kräver några författningsändringar.

Sammantaget utgör regleringen ett tillräckligt skydd för enskildas integritets- och rättssäkerhetsintressen

Som framgått anses genomsökning på distans inte utgöra ett mer allvarligt integritetsintrång än en husrannsakan. Även om genomsökning på distans utgör ett eget tvångsmedel har lagstiftaren gett uttryck för att åtgärden ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan (prop. 2021/22:119, s. 78). Mot denna bakgrund anses inte heller användningen av genomsökning på distans medföra högre krav på integritets- och rättssäkerhetsskydd än användningen av husrannsakan. Dessa utgångspunkter gör sig gällande även i detta sammanhang. Mot denna bakgrund bedömer vi att de grundläggande integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier som gäller för husrannsakan enligt LSU bör anses tillräckliga även för genomsökning på distans enligt samma regelverk. Vidare föreslår vi att regleringen i LSU ska kompletteras med de ytterligare integritetsskydds- och rättssäkerhetsregler som gäller för genomsökning på distans enligt rättegångsbalken. Sammantaget innebär regleringen att skyddet för den personliga integriteten och rättssäkerheten vid genomsökning på distans enligt LSU motsvarar vad som gäller för husrannsakan enligt samma lag. Detta har lagstiftaren tidigare ansett tillräckligt ur ett integritetsskydds- och rättssäkerhetsperspektiv och det saknas skäl att i detta sammanhang frånga denna bedömning. Det finns inte heller skäl att frånga den lagstiftningsteknik som har valts i LSU, varigenom ett större antal bestämmelser i rättegångsbalken görs tillämpliga genom hänvisning. Den föreslagna ordningen uppfyller som helhet de krav på tydlighet, precision och förutsebarhet som följer med användningen av tvångsmedel mot enskilda. Det kan därmed anses proportionerligt att införa en möjlighet att besluta om genomsökning på distans i LSU.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Ändringarna i preventivlagen som upphäver bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning inom det utvidgade tillämpningsområdet ska träda i kraft den 1 oktober 2028.

Ändringarna i inhämtningslagen som upphäver utvidgningen av lagens tillämpningsområde genom en utökad brottskatalog ska träda i kraft den 1 januari 2030.

Äldre föreskrifter i preventivlagen, inhämtningslagen, lagen om hemlig dataavläsning och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska fortfarande gälla för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

Äldre bestämmelser om möjligheter att använda överskotts-information i inhämtningslagen ska gälla för uppgifter från tvångsåtgärder som har verkställts före ikraftträdandet.

Skälen för vårt förslag

Den reglering vi förslog i delbetänkandet trädde i kraft den 1 oktober 2023. Även den reglering vi nu föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt eftersom det är angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna får effektivare verktyg för att bekämpa den allvarliga brottsligheten i kriminella miljöer. Innan förändringarna kan träda i kraft behövs emellertid sedvanlig tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund bedömer vi att regleringen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2025.

Den utvidgning av preventivlagens tillämpningsområde som trädde i kraft den 1 oktober 2023 har tidsbegränsats (se *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 190 f.). Möjligheten att använda tvångsmedel enligt preventivlagen för att förhindra brottslig verksamhet inom det utvidgade tillämpningsområdet upphör att gälla fem år efter att regleringen införts, dvs. den 1 oktober 2028. Vid samma tidpunkt bör det inte heller längre vara möjligt att använda hemlig rumsavlyssning för att förhindra brottslig verksamhet inom det utvidgade tillämpningsområdet. Dessa ändringar bör träda i kraft samtidigt som möjligheten att använda andra tvångsmedel för att förhindra den brottsliga verksamheten i fråga upphör.

I avsnitt 8.8 föreslår vi att den reglering som avser en utökad brottskatalog i inhämtningslagen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter ikraftträdandet. I delbetänkandet föreslog vi motsvarande tidsbegränsning gällande utökningen av brottskatalogen i preventivlagen. Detta har genomförts genom införandet av ändringar i preventivlagen som träder i kraft fem år efter införandet av den utökade brottskatalogen, som innebär att den bestämmelse som innehåller brottskatalogen upphävs. En motsvarande ordning bör gälla även för utökningen av brottskatalogen i inhämtningslagen. Dessa ändringar bör träda i kraft den 1 januari 2030, dvs. fem år efter att utökningen trädde i kraft (jfr prop. 2022/23:126, s. 190 f.).

Som framhållits i delbetänkandet är utgångspunkten för processrättslig lagstiftning att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Detta innebär att nya regler tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft (se vidare SOU 2022:52, kapitel 12 med hänvisningar).

När det gäller tillstånd till användning av tvångsmedel enligt preventivlagen, inhämtningslagen, lagen om hemlig dataavläsning och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar bör det emellertid för tydlighetens skull regleras vad som gäller för ett tillstånd som har beslutats före ikraftträdandet, men som fortfarande gäller i tiden efter ikraftträdandet. I fråga om sådana tillstånd bör äldre föreskrifter i respektive lag tillämpas (jfr prop. 2022/23:126, s. 191).

I avsnitt 8.5 föreslår vi ändringar i inhämtningslagens reglering om användning av överskottsinformation. När regleringen avseende överskottsinformation vid användning av tvångsmedel med stöd av rättegångsbalken respektive preventivlagen reformerades bedömdes

att det inte borde vara tillåtet att använda sådan information i större utsträckning än vad som var tillåtet vid den tidpunkt då informationen samlades in (prop. 2022/23:126, s. 191). Detsamma bör gälla i fråga om de ändringar vi föreslår beträffande användning av överskottsinformation enligt inhämtningslagen. Lagens äldre bestämmelser i fråga om överskottsinformation bör därmed tillämpas i fråga om sådan information som samlats in före det att de nya reglerna trädde i kraft.

17 Konsekvenser

17.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande kan få i ett flertal avseenden. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Finansiering ska föreslås om det är fråga om kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna. Därutöver ska även andra samhällsekonomiska konsekvenser redovisas (14 §).

När förslag har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, 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 även dessa konsekvenser beskrivas i betänkandet (15 §). I ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmissiga konsekvenser anges i betänkandet (15 a §).

Enligt våra kommittédirektiv ska vi därutöver bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter. Av direktiven följer vidare att konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska beskrivas samt att konsekvensbeskrivningen ska innehålla 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. Slutligen anges att det i konsekvensbeskrivningen ska redovisas om förslagen bedöms medföra konsekvenser för barn.

Av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning följer ytterligare krav på en konsekvensbeskrivning. Enligt 6 och 7 §§ ska en konsekvensutredning innehålla:

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 beslutanderätt 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.
7. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I övervägandekapitlen har vi beskrivit vad vi vill uppnå med våra förslag och varför vi tycker det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. Förslagets förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter har beskrivits i övervägandekapitlen. Frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 16.

17.2 Konsekvensbeskrivningar

17.2.1 Inledning

Våra förslag innebär att de brottsbekämpande myndigheterna tillförs fler verktyg som kan användas i myndigheternas underrättelseverksamhet. Arbetet i dessa myndigheters uppdrag att bekämpa brott kan därmed effektiviseras och fler brott kan förebyggas, förhindras och upptäckas. Med våra förslag kan även kontrollen i utlännings-

ärenden med särskilda säkerhetsaspekter effektiviseras. Samtidigt leder tvångsmedelsanvändning till risker för intrång i enskildas personliga integritet. Vi bedömer emellertid att förslagen också minskar risken för intrång i den personliga integriteten för dem som riskerar att utsättas för brott.

Det är i flera avseenden svårt att med säkerhet bedöma konsekvenserna av våra förslag (jfr SOU 2022:52, avsnitt 13.2.1). Detta gäller särskilt i fråga om förslagets effekt på brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, konsekvenserna för den personliga integriteten och de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Svårigheterna är en följd av att hur mycket de olika tvångsmedlen och verkställighetsåtgärderna kan komma att användas är beroende av förhållanden som inte styrs av regelverket i sig. Ett sådant förhållande är utvecklingen av den allvarliga brottslighet där preventiva tvångsmedel får användas. Om exempelvis det dödliga skjutvapenvåldet minskar skulle det sannolikt innebära att preventiva tvångsmedel används i mindre omfattning för att bekämpa sådan brottslighet. Omvänt skulle en ökad användning av dödligt våld i dessa miljöer kunna medföra att utrymmet för att använda preventiva tvångsmedel ökar. En minskad användning av preventiva tvångsmedel innebär samtidigt färre intrång i enskildas personliga integritet och en ökad användning av preventiva tvångsmedel innebär att intrången i enskildas personliga integritet ökar.

Konsekvenserna av förslagen påverkas emellertid inte endast av brottslighetens utveckling. De åtgärder som våra förslag omfattar utgör endast en begränsad del av de verktyg som de brottsbekämpande myndigheterna har till sitt förfogande i sin underrättelseverksamhet. Vilka verktyg och metoder som det finns behov av att använda kan variera över tid beroende på olika yttre faktorer, som till exempel de kriminellas beteende och kommunikationsvanor eller den tekniska utvecklingen. En bra illustration av detta är den ökade användningen av krypterade kommunikationstjänster och internetbaserade lagringstjänster som inneburit att äldre tvångsmedel och verkställighetsmetoder i vissa fall blivit verkningslösa samtidigt som behovet av alternativa metoder för att ta del av kommunikation har ökat.

Det finns ytterligare faktorer som påverkar hur mycket de tvångsmedel vi föreslagit kan komma att användas. Det är vilka resurser de brottsbekämpande myndigheterna har till sitt förfogande och hur prioriteringar görs inom myndigheterna. Vidare har det som beskrivits i delbetänkandet under senare år genomförts flera större inter-

nationella underrättelsesamarbeten avseende krypterade kommunikationstjänster, till exempel Encrochat. Insatser av detta slag liksom strategiska prioriteringar i de brottsbekämpande myndigheternas operativa verksamhet kan innebära en ökad eller minskad inriktning på preventiv tvångsmedelsanvändning. Allt detta medför att det är svårt att göra prognoser om hur mycket de åtgärder som våra förslag omfattar kommer att användas. Resursbehoven hos andra berörda aktörer, som Åklagarmyndigheten, domstolar eller tillsynsmyndigheter är beroende av omfattningen av den preventiva tvångsmedelsanvändningen och på så vis beroende av hur det ovan beskrivna faller ut.

Sammanfattningsvis kan sägas att preventiv tvångsmedelsanvändning utgör en mindre beståndsdel i den komplexa helhet som brottsbekämpningen utgör. De beräkningar som redovisas i följande avsnitt har tagits fram i samråd med berörda myndigheter med utgångspunkt i nu rådande förhållanden. De redovisade uppgifterna utgör emellertid av ovan anförda skäl endast uppskattningar av i vilken omfattning de verktyg som tillgängliggörs genom våra förslag kommer att användas och vilka resursbehov detta föranleder.

17.2.2 Omfattningen av den preventiva tvångsmedelsanvändningen

Vår bedömning: Utökningen av preventivlagens tvångsmedelskatalog kommer inte att leda till fler tvångsmedelsärenden enligt preventivlagen. Däremot kan enskilda tvångsmedelsärenden i vissa fall komma att omfatta användning av fler tvångsmedel än tidigare. I andra fall kan de tillkommande tvångsmedlen ersätta användning av tvångsmedel som sedan tidigare får användas med stöd av preventivlagen.

Utvidgningen av inhämtningslagens tillämpningsområde kommer att leda till att uppgifter om elektronisk kommunikation inhämtas med stöd av lagen i fler fall än tidigare.

Införandet av en möjlighet att besluta om genomsökning på distans enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar förväntas leda till att det i samband med beslut om husrannsakan enligt lagen i flertalet fall även kommer att begäras beslut om genomsökning på distans.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Som framhållits är det förenat med betydande svårigheter att göra en tillförlitlig prognos avseende omfattningen av framtida preventiv tvångsmedelsanvändning. Det står emellertid klart att den sammantagna preventiva tvångsmedelsanvändningen utgör en begränsad del av de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. De tillkommande tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som vi har föreslagit kan som framgått tidigare därtill förväntas utgöra en mindre del av den preventiva användningen av tvångsmedel. Möjligheten att använda ett eller flera tillkommande tvångsmedel kan i vissa fall innebära att myndigheterna väljer att använda något av dessa i stället för ett tvångsmedel som är tillgängligt enligt nu gällande regler, dvs. att ett tvångsmedel får ersätta ett annat. Den möjlighet att använda husrannsakan eller genomsökning på distans som föreslås införas kan exempelvis i vissa fall ersätta hemlig dataavläsning. I andra fall kan de tillkommande tvångsmedlen komma att användas särskilt eller som komplement till andra tvångsmedel. Sammantaget innebär det anförda att användningsområdet för var och en av de enskilda åtgärder som våra förslag omfattar beträffande preventivlagen blir förhållandevis begränsat, vilket beskrivits i respektive övervägandekapitel.

När det däremot gäller förslagen beträffande inhämtningslagen innebär de genom framför allt utökningen av brottskatalogen att användningen och antalet ärenden kommer att öka.

Förslagen rörande LSU har marginell betydelse eftersom lagen omfattar en begränsad grupp individer och de förändringar som föreslås, i förhållande till vad som redan gäller, får bedömas ha begränsade konsekvenser i olika avseenden.

Användningen av tvångsmedel inom preventivlagens utvidgade tillämpningsområde

Sedan den 1 oktober 2023 får preventivlagen tillämpas inom ett utvidgat tillämpningsområde som omfattar vissa brott utanför Säkerhetspolisens verksamhetsområde (1 a §). Brottsligheten inom det utvidgade tillämpningsområdet, som omfattar viss särskilt allvarlig vålds-, vapen- och narkotikabrottslighet, bekämpas huvudsakligen av Polismyndig-

heten och Tullverket. Polismyndigheten har uppskattat att tvångsmedel enligt preventivlagen kan komma att användas i ungefär 100 ärenden¹ årligen. Tullverket har uppskattat att tvångsmedel enligt preventivlagen kan komma att användas i ungefär 30–40 ärenden årligen (*Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126, s. 199). Varken Polismyndigheten eller Tullverket har bedömt att våra förslag i nu aktuellt betänkande innebär någon ökning av antalet preventiva tvångsmedelsärenden. Förslagen förväntas emellertid medföra att tvångsmedel som tidigare fått användas i vissa fall ersätts av ett av dessa tillkommande tvångsmedel och att det i andra fall kommer att användas fler tvångsmedel i ett enskilt ärende. I vissa tvångsmedelsärenden bedömer de brottsbekämpande myndigheterna att flera beslut om användning av samma tvångsmedel kan förekomma, till exempel beslut om genomsökning på distans i flera avläsningsbara informationssystem.

Polismyndigheten har uppskattat att hemlig rumsavlyssning, innefattande hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter, kan komma till användning i 20 ärenden (20 beslut) årligen. Vidare har myndigheten förväntat sig att husrannsakan kan komma till användning i 10 ärenden (10 beslut) årligen samt genomsökning på distans i 50 ärenden (100 beslut) årligen.

Tullverket har uppskattat att hemlig rumsavlyssning, innefattande hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter, kan komma till användning i 5–10 ärenden (5–20 beslut) årligen. Vidare har myndigheten förväntat sig att husrannsakan kan komma till användning i 5–10 ärenden (5–20 beslut) årligen samt genomsökning på distans i 10–15 ärenden (10–30 beslut) årligen.

De redovisade uppskattningarna har gjorts med beaktande av förslagen om en möjlighet att i vissa fall knyta ett beslut om hemlig rumsavlyssning respektive hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats.

¹ Med ärende avses här ett avgränsat underrättelseprojekt som beträffande viss utpekad brottslighet som kan läggas till grund för användningen av tvångsmedel. I varje ärende kan det därmed fattas ett flertal beslut om tillstånd till tvångsmedelsanvändning.

Användningen av tvångsmedel inom inhämtningslagens utvidgade tillämpningsområde

Under år 2021 fattades sammanlagt 599 beslut enligt inhämtningslagen efter ansökan av Polismyndigheten och Tullverket (*Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021*, skr. 2022/23:30, s. 36). Utvidgningen av inhämtningslagens tillämpningsområde innebär att inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation kommer att ske i fler underrättelseärenden än tidigare. De brottsbekämpande myndigheterna har bedömt i vilken omfattning inhämtning kommer att ske om våra förslag genomförs. Uppgifterna har delats upp utifrån den brottslighet som inhämtningen förväntas avse. Som framgått i avsnitt 5.8.3 avser en del av den utökning vi föreslår brottslighet inom Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde. Inhämtning av sådana uppgifter sker som påtalats av Polismyndighetens underrättelseverksamhet, för Ekobrottsmyndighetens ändamål (se vidare avsnitt 7.5.1 och 7.7). Uppgifterna redovisas i tabellform nedan, med angivande av det brott som den brottsliga verksamheten förväntas innefatta.

Tabell 17.1 Polismyndighetens underrättelseverksamhet

Grov stöld	40 ärenden (120 beslut)
Inbrottsstöld	25 ärenden (50 beslut)
Grovt bedrägeri	35 ärenden (75 beslut) ²
Grovt häleri	10 ärenden (10 beslut)
Grovt skattebrott	15 ärenden (45 beslut) ³
Grovt bidragsbrott	10 ärenden (20 beslut)
Grovt penningtvättsbrott eller grov näringspenningtvätt	60 ärenden (130 beslut) ⁴
Grovt bokföringsbrott	5 ärenden (15 beslut) ⁵
Grov marknadsmanipulation och grovt svindleri	5 ärenden (15 beslut) ⁶
Summa	205 ärenden (480 beslut)

² Varav 5 ärenden (15 beslut) avser inhämtning för EBM:s ändamål.

³ Avser inhämtning för EBM:s ändamål.

⁴ Varav 10 ärenden (30 beslut) avser inhämtning för EBM:s ändamål.

⁵ Avser inhämtning för EBM:s ändamål.

⁶ Avser inhämtning för EBM:s ändamål.

Tabell 17.2 Tullverkets underrättelseverksamhet

Grov olovlig förflyttning eller befattning med punktskattepliktiga varor	20 ärenden (40 beslut)
Grovt tullbrott	5 ärenden (10 beslut)
Summa	25 ärenden (50 beslut)

Polismyndigheten har uppskattat att realtidsuppgifter om meddelanden kommer att inhämtas i tre fjärdedelar av de ärenden som avser inhämtning för Ekobrottsmyndighetens ändamål och i samtliga övriga ärenden. Tullverket har uppskattat att realtidsuppgifter om meddelanden kommer att inhämtas i drygt tre fjärdedelar av myndighetens inhämtningsärenden.

Användningen av tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde

Säkerhetspolisen redovisar inte hur stor andel av de beslut om hemlig tvångsmedelsanvändning som fattas varje år som avser tvångsmedelsanvändning i respektive utanför förundersökningar. Sammanlagt fattades 728 beslut om användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning under år 2021. Närmast föregående år fattades sammanlagt 619 beslut om användning av motsvarande tvångsmedel. Enligt Säkerhetspolisen är antalet beslut om hemliga tvångsmedel helt beroende av karaktären på de ärenden som myndigheten hanterar varje år. Vissa ärenden kan leda till att många tvångsmedelsbeslut fattas, samtidigt som andra ärenden inte behöver leda till några tvångsmedelsbeslut alls (skr. 2022/23:30, s. 45).

Att Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel enligt preventivlagen inte redovisas detaljerat inom ramen för den parlamentariska granskningen beror på den sekretess som uppgifterna omfattas av. Av samma skäl har Säkerhetspolisen uppgett att myndigheten inte kan lämna någon detaljerad redovisning av myndighetens förväntade användning av de tvångsmedel som vi föreslagit ska införas i preventivlagen. Myndigheten har emellertid anfört att ett behov av att använda husrannsakan skulle finnas i många av tvångsmedelsärendena enligt preventivlagen och att en sådan åtgärd oftast kan förväntas utföras i hemlighet. Vidare har Säkerhetspolisen anfört att hemlig

rumsavlyssning skulle övervägas när det gäller i princip samtliga ärenden enligt preventivlagen som avser terroristbrott eller spioneri.

När det gäller införandet av en möjlighet att använda genomsökning på distans enligt LSU ska det inledningsvis konstateras att lagen tillämpas i förhållandevis begränsad utsträckning. Som angetts i avsnitt 15.5.3 är det endast regeringens tillämpning av LSU som omfattas av den årliga parlamentariska redovisningen. Av sekretesskäl kan det inte heller i detta sammanhang återges mer detaljerade uppgifter om i vilken omfattning husrannsakan används med stöd av beslut enligt LSU. Som framgår av våra överväganden utgör genomsökning på distans närmast en förlängning av husrannsakens institut. Säkerhetspolisen har också beträffande den förväntade användningen enligt LSU angett att de flesta beslut om husrannsakan som innefattar undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning kan komma att kompletteras med en genomsökning på distans.

Under år 2021 fattade åklagare 148 beslut med stöd av inhämtningslagen efter ansökan av Säkerhetspolisen. Närmast föregående år fattades 119 beslut om användning av motsvarande tvångsmedel. I likhet med vad som anförts beträffande användningen av andra hemliga tvångsmedel är antalet tvångsmedelsbeslut årligen enligt Säkerhetspolisen helt beroende av karaktären på de ärenden myndigheten har hanterat under det aktuella året. Våra förslag innebär inte någon utökning av inhämtningslagens tillämpningsområde inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Säkerhetspolisen har uppgett att den möjlighet att inhämta uppgifter om meddelanden i realtid som vi har föreslagit ska införas i inhämtningslagen kan förväntas komma till användning i de allra flesta inhämtningsärendena.

17.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vår bedömning: Förslagen förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. Förslagen innebär vidare att Säkerhetspolisen tillförs mer effektiva och ändamålsenliga verktyg i utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Den verksamhet som i dag bedrivs av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket kommer att effektiviseras. Detta gäller också sådan underrättelseverksam-

het som bedrivs för Ekobrottsmyndighetens ändamål. Den information som tvångsmedelsanvändningen genererar kan i vissa fall också förväntas bidra till att begångna brott utreds och lagförs.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag omfattar preventiv tvångsmedelsanvändning för flera olika ändamål. Förslagen i kapitel 9–14 innebär en utökning av de brottsbekämpande myndigheternas verktyg för att förhindra brott i situationer då det finns ett konkret underlag som talar för att det finns en påtaglig risk för att viss särskilt allvarlig brottslighet kommer att utövas. Dessa situationer ligger inte sällan nära den punkt när en förundersökning kan inledas. Förslagen i kapitel 5–8 innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får utökade möjligheter att inhämta vissa uppgifter om elektronisk kommunikation utanför en förundersökning. Kraven för att få inhämta dessa uppgifter är lägre och åtgärderna kan syfta till att både förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. I kapitel 15 har vi slutligen föreslagit att den befintliga tvångsmedelskatalogen i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska kompletteras med en möjlighet att använda genomsökning på distans. Denna tvångsmedelsanvändning syftar till att övervaka eller kartlägga utlänningar som har utvisats ur Sverige i avvaktan på att utvisningsbeslutet kan verkställas, i de fall utlänningen kan antas komma begå eller på annat sätt medverka till brott enligt terroristbrottslagen eller på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (jfr 2 kap. 1 § LSU).

Syftet med våra förslag är att de brottsbekämpande myndigheterna ska få mer ändamålsenliga och effektiva verktyg för de ovan beskrivna ändamålen. Förslagen har utformats för att svara mot de behov som uppkommit med anledning av bland annat den tekniska utvecklingen och hur brottsligheten utvecklats över tid. De tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som ställs till myndigheternas förfogande genom våra förslag används av samma myndigheter inom den brottsutredande verksamheten och utgör då en väsentlig förutsättning för myndigheternas inhämtning av information. Vi har bedömt att möjligheten att använda dessa verktyg i preventivt syfte innebär att förutsättningarna för myndigheternas preventiva arbete förbättras och att denna verksamhet effektiviseras. Som påtalats tidigare utgör

de åtgärder som våra förslag omfattar endast en mindre del av de verktyg som myndigheterna förfogar över i sitt preventiva arbete. Det är därför svårt att konkretisera i vilken utsträckning förslagen kommer att bidra till att ändamålen med myndigheternas preventiva arbete uppnås. I vissa fall kan till exempel en husrannsakan vara avgörande för att inhämta den information som leder till att ett allvarligt brott förhindras, antingen direkt i samband med en sådan åtgärd genom att vapen eller andra föremål påträffas eller indirekt genom att underrättelseinhämtningen på annat sätt drivs framåt. I andra fall kommer andra verktyg i det preventiva arbetet vara av större betydelse för att uppnå samma ändamål. Oaktat detta bedömer vi att myndigheternas preventiva arbete påtagligt underlättas genom att de får tillgång till en komplett och ändamålsenlig uppsättning verktyg i underrättelseverksamheten, på samma sätt som i en förundersökning.

Sammantaget kan förslagen därmed förväntas innebära att fler allvarliga brott förebyggs, förhindras respektive upptäcks. Förslagen kan därutöver förväntas innebära en mer effektiv kontroll i utlänningsärenden och därmed ett starkare skydd mot terrorismrelaterad eller på annat sätt säkerhetshotande brottslighet. Den information som inhämtas genom tvångsmedelsanvändningen kan även komma till användning för att utreda begångna brott. Förslagen kan därmed bidra till att fler brott lagförs. Även detta kan förväntas bidra till att ytterligare brottslighet förebyggs.

17.2.4 Konsekvenser för enskildas personliga integritet

Vår bedömning: Förslagen innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten för det begränsade antal personer som kommer att drabbas av användningen av tvångsmedel. Samtidigt innebär förslagen förbättrade möjligheter att bekämpa allvarliga brott och kontrollera vissa personer i utlänningsärenden med särskilda säkerhetsaspekter. Genom att brott kan förhindras i ett tidigt skede förstärks skyddet för andras personliga integritet och rättstrygghet. Förslagen förväntas också bidra till en ökad trygghet i samhället i stort.

Skälen för vår bedömning

En ökad risk för integritetsintrång hos de som drabbas av myndigheternas åtgärder

All användning av tvångsmedel, oavsett sammanhang, innebär intrång i enskildas personliga integritet. En husrannsakan på en viss plats torde till exempel innebära samma intrång i berörda personers integritet oavsett vad syftet med en sådan åtgärd är. Detsamma kan hävdas även avseende till exempel en hemlig rumsavlyssning avseende ett visst samtal. Samtidigt anses preventiv tvångsmedelsanvändning i allmänhet innebära ökade risker för intrång i enskildas personliga integritet. I denna mening innebär även våra förslag ökade risker för enskildas personliga integritet, eftersom förslagen innebär att möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel ökar. Med detta sagt är det alltså samma integritetsrisker som aktualiseras som när tvångsmedel används i andra sammanhang, till exempel att myndigheterna bereder sig tillgång till och undersöker utrymmen som är skyddade från intrång eller att myndigheterna tar del av privata samtal.

Integritetsintrång vid tvångsmedelsanvändning drabbar främst den som myndigheternas åtgärder riktas mot. Vår bedömning av vilka personer tvångsmedelsanvändningen kan förväntas riktas mot redovisas i avsnitt 17.2.6. Även personer i dessa individers omgivning kan dock komma att utsättas för integritetsintrång. Det kan till exempel vara fråga om andra personer som bor i en bostad som blir föremål för en husrannsakan eller personer som samtalar med en avlyssnad person. Även inhämtning av kommunikationsuppgifter, som kan förväntas öka med anledning av våra förslag avseende inhämtningslagen, innebär att utomstående drabbas av integritetsintrång. De personer som kommunicerar med en individ som tvångsmedelsanvändning riktas mot drabbas av ett integritetsintrång genom att uppgiften om kontakten blir känd för myndigheterna. Detta oavsett om personen i fråga är en anhörig utan koppling till misstänkt brottslig verksamhet eller en person som visar sig vara av intresse för myndigheterna. Intrång som dessa kan emellertid förekomma i olika form och utsträckning vid tvångsmedelsanvändning av alla slag. Riskerna för utomstående är desamma oavsett om ett tvångsmedel, till exempel en husrannsakan, används för att utreda eller förhindra ett brott. Regelverket kring användningen av tvångsmedel har utformats för att minimera och balansera dessa integritetsrisker. Konsekvenserna för

utomstående vid användningen av respektive tvångsmedel har bedömts i samband med att dessa tvångsmedel införts. Som framhållits i övervägandekapitlen har den tekniska utvecklingen inneburit att förut-sättningarna förbättrats för att använda vissa tvångsmedel på ett sätt som minskar risken för intrång i utomståendes integritet. Integritetsriskerna för utomstående i samband med exempelvis hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning har därför i vissa fall minskat.

Vi bedömer att våra förslag inte föranleder några andra särskilda konsekvenser för utomståendes personliga integritet som bör särskilt framhållas i detta sammanhang.

Sammantaget innebär våra förslag att de ovan beskrivna integritetsriskerna, som gäller både för dem som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och utomstående personer, kommer att aktualiseras i fler fall än tidigare. Förslagen innebär således en antalsmässig ökning av de fall då integritetsriskerna aktualiseras. Vidare anses som framhållits preventiv tvångsmedelsanvändning innebära en ökad risk för obefogade integritetsintrång. Även i denna mening innebär förslagen en ökad risk för enskildas personliga integritet.

Ett förstärkt skydd för andra enskildas integritet och trygghet

Av Sveriges internationella åtaganden följer inte endast att enskildas rätt till hem och privatliv ska fredas från det allmännas intrång, utan också att var en och har rätt att göra anspråk på att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda enskildas privatliv, frihet och säkerhet från andras intrång. I detta ingår en skyldighet för staten att verka för att brott förebyggs och utreds samt att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar. Även frånvaron av ingripanden från staten, eller avsaknaden av en tillräckligt välfungerande och effektiv brottsbekämpning, kan således innebära att staten bryter mot de förpliktelser som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 3.2.2).

Våra förslag innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får effektivare verktyg för att bekämpa allvarlig brottslighet och kontrollera vissa personer i utlänningsärenden med särskilda säkerhetsaspekter. I våra överväganden har vi framhållit att även integritetsintrånget för de som, i avsaknad av ändamålsenliga och effektiva verktyg i brottsbekämpningen, riskerar att drabbas av denna brotts-

lighet måste beaktas. Det kan vara fråga om personer som blir offer för exempelvis terrorattentat, dödligt skjutvapenvåld eller allvarlig ekonomisk brottslighet. Att den brottslighet som förslagen omfattar innebär synnerligen allvarliga intrång i enskildas integritet kan svårigen ifrågasättas. Det är inte endast enskilda brottsoffer som påverkas av denna brottslighet utan den påverkar även samhället som helhet. En förhöjd risk för exempelvis terrorbrott eller dödligt skjutvapenvåld och sprängningar på allmänna platser kan medföra betydande inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter även för personer som inte utgör brottsoffer i direkt mening.

De brottsbekämpande myndigheter som anförtrotts uppdraget att bekämpa nu nämnda brottslighet och skydda enskildas privatliv, frihet och säkerhet från de intrång som brotten innebär har uppgett sig ha ett konkret och påtagligt behov av effektivare verktyg för att kunna fullgöra detta uppdrag. Genom våra förslag ställs de verktyg som efterfrågats till de berörda myndigheternas förfogande. Detta förväntas innebära förbättrade förutsättningar för att skydda både enskilda och samhället i stort mot allvarlig brottslighet och bidrar därmed till ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet och rättstrygghet.

17.2.5 Ekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får effektivare verktyg i sin underrättelseverksamhet, som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Att allvarlig brottslighet upptäcks, förebyggs och förhindras kan förväntas leda till betydande samhällsekonomiska besparingar inom ett flertal områden.

Användningen av tvångsmedel är resurskrävande och de brottsbekämpande myndigheterna kommer att behöva tillföras resurser till underrättelseverksamheten.

En ökad användning av de tvångsmedel som omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn innebär att nämnden behöver tillföras ytterligare resurser för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Detta utgör en särskilt betydelsefull integritetsskydds- och rättssäkerhetsgaranti.

De resursbehov som uppkommer bör finansieras genom att medel tillförs från andra utgiftsområden.

Skälen för vår bedömning

Inledning

I likhet med förslagen i delbetänkandet innebär de förslag vi nu lämnar inte någon utökning eller förändring av de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag. Våra förslag innebär emellertid att de brottsbekämpande myndigheterna tillförs mer ändamålsenliga och effektiva verktyg för informationsinhämtning i sin underrättelseverksamhet. Samtidigt har de brottsbekämpande myndigheterna samstämmt beskrivit att användningen av de tvångsmedel som våra förslag omfattar är resurskrävande. Hemlig rumsavlyssning och husrannsakan kräver inte sällan omfattande spaningsresurser och även verkställigheten i övrigt är personalintensiv. Även genomsökning på distans kan kräva förhållandevis stora personalresurser. Detta beror på att genomsökning på distans, i likhet med exempelvis hemlig dataavläsning, kan generera stora datamängder som behöver hanteras och gås igenom. Utöver de personalresurser som krävs för att gå igenom och analysera inhämtat material behöver myndigheterna utökad teknisk kompetens för att använda tvångsmedlet på ett effektivt sätt. Att myndigheterna har gemensamma utgångspunkter avseende de resurser som användningen av respektive tvångsmedel föranleder innebär emellertid inte att förslagen förväntas påverka alla myndigheter på samma sätt. Vi återkommer till den förväntade påverkan på de myndigheter som berörs av förslagen nedan. En generell förutsättning för att förslagen ska få fullt genomslag är emellertid att berörda myndigheter disponerar tillräckliga resurser för att använda de tvångsmedel som omfattas av våra förslag. Eftersom den tvångsmedelsanvändning som förslagen omfattar innebär risker för den personliga integriteten är det vidare av största vikt att de tillsyns- och kontrollfunktioner som syftar till att upprätthålla skyddet för integritets- och rättssäkerhetsintressen tillförs tillräckliga resurser.

I de följande avsnitten redovisas uppskattningar av förslagets ekonomiska konsekvenser som gjorts av de myndigheter som direkt berörs av förslagen. Därutöver redovisas våra bedömningar av förslagets konsekvenser för ett antal ytterligare aktörer samt samhälls-

ekonomiska konsekvenser i övrigt. Som anförts är det förenat med stora svårigheter att uppskatta omfattningen av en framtida preventiv tvångsmedelsanvändning. Dessa svårigheter när det gäller det underliggande materialet innebär att de ekonomiska prognoser som redovisas i det följande avsnittet får betecknas som något osäkra.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den allvarliga brottsligheten har omfattande negativa samhällsekonomiska konsekvenser som svårigen låter sig beskrivas på ett fullständigt sätt i detta sammanhang. Som beskrivits i delbetänkandet innebär det dock stora samhällsekonomiska besparingar om brott förhindras. Som exempel kan nämnas den allvarliga våldsbrottsligheten som leder till direkta kostnader i flera led för bland annat sjukvård, rehabilitering eller arbetsoförmåga (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 13.2.2).

Våra förslag när det gäller inhämtningslagen omfattar förmögensbrott och annan ekonomisk brottslighet som bedrivs organiserat och systematiskt. Även denna brottslighet har inte sällan kopplingar till kriminella nätverk och innebär varje år stora förluster för både enskilda och det allmänna. En effektivare underrättelseverksamhet utrustad med mer ändamålsenliga verktyg för att förebygga, förhindra och upptäcka sådan brottslighet kan förväntas leda till att dessa förluster minskar i omfattning. Sammantaget kan våra förslag förväntas bidra till en effektivare och mer framgångsrik brottsbekämpning, vilket innebär betydande ekonomiska besparingar för det allmänna.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har särskilt framhållit att hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter och husrannsakan som sker i hemlighet är resurskrävande åtgärder. Ett utvidgat tillämpningsområde för dessa tvångsmedel innebär därför enligt Säkerhetspolisen att myndigheten behöver tillföras ytterligare resurser. Säkerhetspolisen har bedömt att verksamheten behöver utökas med ungefär 15 årsarbetskrafter, motsvarande en uppskattad kostnad om 22 miljoner kronor årligen. Utöver detta bedömer myndigheten att teknisk utrustning och system behöver anskaffas till en kostnad om

tre miljoner kronor årligen. Sammanlagt har myndigheten därmed bedömt att förslagen medför ett ökat resursbehov om 25 miljoner kronor årligen, vilket inte ryms inom befintliga anslagsramar.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har bedömt att myndigheten behöver ytterligare personal för att tillvarata de utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel som våra förslag innebär. Underrättelseverksamheten kommer att behöva öka sin förmåga att bearbeta stora mängder data, inte minst i realtid. En utökning av realtidsövervakningen innebär i sig att behovet av personal under dygnets alla timmar ökar. Vidare innebär utökningen av inhämtningslagens tillämpningsområde att ett stort antal inhämtningsärenden tillkommer i Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Ytterligare personal behövs för att hantera materialet från denna inhämtning och i de tillkommande inhämtningsärendena behövs därutöver både spaningsresurser och biträde av annan personal. Detta innebär ett ökat behov av personella resurser inom alla myndighetens funktioner för både den nationella operativa avdelningen (NOA) och polisregionerna.

Den föreslagna möjligheten att få använda genomsökning på distans i preventivt syfte lyfts också fram särskilt och anses innebära att det krävs förstärkta nationella resurser både för arbetet vid NOA och för att stötta regionerna med specialistkompetens. Därutöver förväntas användningen av genomsökning på distans kräva förstärkning av de regionala resurserna genom inrättande av en särskild grupp som arbetar med dessa åtgärder i varje region.

Slutligen bedömer Polismyndigheten att det kommer att finnas ett behov av en förbättrad förmåga att strukturera och tillgängliggöra data som inhämtas för att i full utsträckning kunna använda de nya tvångsmedlen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Detta innebär att myndigheten behöver förstärkas med ytterligare s.k. data scientists, vilket utgör en särskilt efterfrågad och högt specialiserad kompetens inriktad på att förstå och omsätta stora mängder komplexa och ostrukturerade data till analyserbar information. Kostnaden för sådana rekryteringar förväntas vara förhållandevis höga. Sammantaget bedömer Polismyndigheten att verksamheten behöver förstärkas

med motsvarande 160 årsarbetskrafter till en årlig kostnad om cirka 190 miljoner kronor, vilket inte ryms inom befintliga anslagsramar.

Ekobrottsmyndigheten

Som beskrivits i avsnitt 7.7 är det Polismyndigheten som för Ekobrottsmyndighetens ändamål kommer att inhämta uppgifter enligt inhämtningslagen om våra förslag genomförs. Kostnaderna för denna verksamhet belastar dock Ekobrottsmyndigheten, som också beslutar om budget för den underrättelseverksamhet som bedrivs för myndighetens ändamål. Inhämtning med stöd av inhämtningslagen har inte tidigare skett inom Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde. Som framgått innebär utökningen av inhämtningslagens tillämpningsområde att brottslighet som innefattar ett antal brott inom Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde ska kunna läggas till grund för beslut om inhämtning. Detta medför ett ökat behov av resurser i den underrättelseverksamhet som bedrivs för myndighetens ändamål. Det ökade resursbehovet avser nödvändiga personalförstärkningar för att använda de inhämtningsverktyg som tillgängliggörs genom våra förslag. Ekobrottsmyndigheten har bedömt att underrättelseverksamheten behöver förstärkas med en teknikspaningsoperatör och tre operativa analytiker. Den sammanlagda kostnaden för detta beräknas uppgå till 4,8 miljoner kronor, vilket inte ryms inom befintliga anslagsramar.

Tullverket

Som redovisats i avsnitt 17.2.2 har Tullverket bedömt att våra förslag inte kommer att innebära någon ökning av antalet tvångsmedelsärenden enligt preventivlagen. Samtidigt lyfter myndigheten fram användningen av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter samt husrannsakan, som särskilt resurskrävande åtgärder. I de ärenden som sådana åtgärder kommer i fråga kommer det därför att krävas en förstärkning av personalresurserna. Till detta ska läggas att förslagen avseende inhämtningslagen enligt Tullverket innebär både att ett antal nya inhämtningsärenden tillkommer årligen och att resurser kommer att krävas för att omhänderta en ökad mängd realtidsuppgifter. Enligt myndigheten

kommer det vidare behövas utökade IT-resurser för lagring och bearbetning av information.

Sammantaget har Tullverket bedömt att myndigheten behöver anställa fler underrättelsehandläggare och i övrigt förstärka de personella resurserna på myndighetens IT- och teknikcentrum (ITC). Enligt Tullverket behöver myndigheten, lågt räknat, anställa personal motsvarande 15 årsarbetskrafter, varav fyra underrättelsehandläggare, två ITC-operatörer, två analytiker, två utredare och fem spanare. Den totala kostnaden för dessa personalkostnader har beräknats till 11,85 miljoner kronor årligen, vilket inte rymms inom befintliga anslagsramar.

Åklagarmyndigheten

När det gäller utökningen av preventivlagens tvångsmedelskatalog har Åklagarmyndigheten anfört att myndighetens resursbehov i egenkap av ansökande part i dessa ärenden styrs av antalet ärenden enligt preventivlagen snarare än innehållet i dessa ärenden. Att det om förslagen genomförs kan tillkomma ytterligare tvångsmedel i ärenden enligt preventivlagen har därför ingen nämnvärd betydelse för Åklagarmyndighetens resursbehov. Som framgått har de brottsbekämpande myndigheterna bedömt att antalet ärenden enligt preventivlagen inte kommer att öka med anledning av våra förslag. Förslagen i denna del förväntas därmed inte föranleda några ekonomiska konsekvenser för Åklagarmyndigheten.

I fråga om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen har Åklagarmyndigheten rollen som beslutsfattare. Som framgått förväntas antalet ärenden enligt inhämtningslagen öka i en inte obetydlig omfattning. Åklagarmyndigheten bedömer emellertid att tidsåtgången för beslutsfattandet i varje ärende är begränsad. Även om antalet ärenden förväntas öka bedömer Åklagarmyndigheten därför att förslagen inte föranleder några ökade resursbehov som inte rymms inom myndighetens befintliga anslagsramar.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har anfört att utökningen av preventivlagens tvångsmedelskatalog motiverar en mer riktad och förstärkt tillsyn av den preventiva tvångsmedelsanvändningen. Anta-

let tvångsmedelsärenden förväntas visserligen inte öka, men ärendena kan komma att öka i omfattning. Förslagen kan på så vis innebära att det sammanlagda antalet åtgärder som omfattas av nämndens tillsyn ökar. Utvidgningen av inhämtningslagens tillämpningsområde innebär vidare en förhållandevis stor ökning av antalet beslut om inhämtning enligt lagen. Detta kräver betydande resurstillskott till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som underrättas om alla beslut enligt lagen. Enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden motiverar förslagets omfattning, särskilt i ljuset av att förhandskontrollen inte sker i domstol, dessutom en i flera avseenden förstärkt tillsyn på området.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har uppgett att preventiv tvångsmedelsanvändning hittills har varit föremål för tillsyn i relativt begränsad utsträckning. Detta innebär enligt nämnden att det finns behov av att upparbeta nya metoder och former för en mer riktad och systematisk tillsyn på området. De nu aktuella förslagen, som innebär en utökning av möjligheterna att använda ett flera olika preventiva tvångsmedel, medför att det är angeläget att tillsynen kan bedrivas i en omfattning som faktiskt möjliggör kontroll av hur den föreslagna regleringen tillämpas. En sådan förstärkt granskning kan vidare utgöra ett viktigt underlag för en framtida utvärdering av reglerna, inte minst beträffande de tvångsmedel som inte tidigare omfattats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Sammantaget har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedömt att förslagen medför ett behov av att förstärka personalresurserna vid nämnden med motsvarande fem årsarbetskrafter, i första hand avseende föredraganderesurser. Kostnaden för en sådan förstärkning beräknas uppgå till sammanlagt 5,3 miljoner kronor, som dock inte bör tillskjutas nämnden tidigare än vid slutet av år 2025.

Sveriges domstolar och anslaget Rättsliga biträden m.m.

I delbetänkandet bedömde vi att utvidgningen av preventivlagens tillämpningsområde, med ett ökat antal ärenden enligt lagen som följd, inte skulle medföra några ekonomiska konsekvenser för Sveriges domstolar som inte rymdes inom de befintliga anslagsramarna. Samma bedömning gjordes även i fråga om anslaget Rättsliga biträden m.m., som omfattar sådan ersättning som utgår till offentliga ombud (se

vidare SOU 2022:52, avsnitt 13.2.2). Som framgått har de brottsbekämpande myndigheterna bedömt att antalet ärenden enligt preventivlagen inte kommer att öka med anledning av våra förslag. Mot denna bakgrund bedömer vi att utökningen av den preventiva tvångsmedelskatalogen inte kommer att innebära några mer betydande kostnadsökningar för Sveriges domstolar. Vi gör samma bedömningar när det gäller anslaget rättsliga biträden m.m. Dessa bedömningar gäller även om vissa ärenden enligt preventivlagen kan komma att öka i omfattning till följd av möjligheten att använda fler tvångsmedel enligt lagen. Med detta sagt ska det framhållas att våra förslag i förening med andra förslag på tvångsmedelsområdet, som var för sig kan antas rymmas inom anslagsramarna, sammantaget kan innebära att domstolarna behöver tillföras ytterligare resurser. Avslutningsvis ska det också nämnas att endast ett mindre antal domstolar ska pröva frågor om tvångsmedel inom preventivlagens utvidgade tillämpningsområde.⁷ Detta kan påverka dessa domstolars behov av resurser, men inte Sveriges domstolars samlade resursbehov.

Företag som medverkar vid verkställighet

I delbetänkandet bedömde vi att de förslag vi då lämnade, som förväntades innebära en ökad sådan inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation som förutsätter medverkan av tjänsteleverantörer på detta område, var kostnadsneutrala för tjänsteleverantörerna. Med detta avses att myndigheterna genom den ersättningsskyldighet som de ålagts genom lag och förordning täcker kostnaden för de företag som medverkar vid verkställigheten, även om arbetsbördan för dessa företag ökar (se vidare SOU 2022:52, avsnitt 13.2.1). Det saknas anledning att göra någon annan bedömning beträffande de förslag vi nu lämnar. Förslagen avseende inhämtningslagen förväntas innebära att inhämtningsärenden tillkommer och att arbetsbördan för de tjänsteleverantörer som medverkar till verkställigheten därmed kan komma att öka. Till följd av det ovan beskrivna regelverket åsamkas emellertid dessa företag inte några kostnader på grund av detta.

⁷ Av förordningen (2023:541) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel i vissa fall enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott framgår att ansökningar inom det utvidgade tillämpningsområdet ska prövas av Attunda tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Umeå tingsrätt.

Finansiering

Vi bedömer att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten behöver ytterligare resurstillskott för att kunna bedriva en effektiv tillsyn över den preventiva tvångsmedelsanvändningen. Som vi framhållit även i delbetänkandet är det en viktig rättssäkerhetsfaktor att nämndens resursbehov tillgodoses, särskilt i ljuset av den begränsade insyn i övrigt som finns på området (SOU 2022:52, avsnitt 13.2.2). Den begärda anslagsökningen framstår mot denna bakgrund som väl motiverad. Vidare har de brottsbekämpande myndigheter som berörs av förslagen bedömt att de behöver resurstillskott i varierande omfattning för att kunna utnyttja de verktyg som ställs till myndigheternas förfogande genom förslagen. En förutsättning för att förslagen ska få fullt genomslag är som framhållits att de brottsbekämpande myndigheterna har tillräckliga resurser för att använda de verktyg som tillgängliggörs. Detta innebär att förslagets genomförande kräver att medel tillskjuts från andra utgiftsområden.

17.2.6 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen som avser preventivlagen, lagen om hemlig dataavläsning och inhämtningslagen kommer att beröra i allt väsentligt samma personer som annars drabbas av tvångsmedelsanvändning inom förundersökningar avseende motsvarande brottslighet. Förslagen kommer att beröra även barn och bedöms vara förenliga med Barnkonventionen.

Förslagen som avser lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kommer att beröra i allt väsentligt samma personer som annars drabbas av annan tvångsmedelsanvändning med stöd av samma lag.

Män kommer att beröras av våra förslag i större utsträckning än kvinnor.

Vissa förslag leder till en förbättrad rättssäkerhet.

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 miljön, det kommunala självstyret eller sysselsättningen.

Skälen för vår bedömning

Vilka som berörs av regleringen

Som vi beskrivit i delbetänkandet har de brottsbekämpande myndigheterna förhållandevis god kännedom om de aktörer som ägnar sig åt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk (se SOU 2022:52, avsnitt 13.2.4). Detsamma gäller avseende den brottslighet inom preventivlagens tillämpningsområde som ingår i Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Även tvångsmedelsanvändningen enligt inhämtningslagen riktas mot personer som bedöms vara inblandade i organiserad och systematisk allvarlig brottslighet. Vad gäller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas den i förhållande till en ytterst begränsad grupp individer som Säkerhetspolisen har god kännedom om. I samtliga fall som berörs av regeländringarna har myndigheternas ingripanden en koppling till allvarlig brottslig verksamhet och de personer som förväntas utsättas för preventiv tvångsmedelsanvändning är inte sällan desamma som redan utsätts för andra åtgärder inom både myndigheternas underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet. Omfattningen av den preventiva tvångsmedelsanvändningen har beskrivits i avsnitt 17.2.2. Vi har även redovisat bedömningar av denna fråga i delbetänkandet (SOU 2022:52, avsnitt 13.2.4). Sammantaget kan det konstateras att förslagen förväntas innebära att en förhållandevis begränsad grupp personer kommer att utsättas för ytterligare tvångsmedelsanvändning.

Enligt våra direktiv ska vi redovisa en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser våra förslag får för kvinnor respektive män. Vi ska också bedöma om förslagen medför konsekvenser för barn. Den reglering vi föreslår är könsneutral. Enligt kriminalstatistiken är emellertid män överrepresenterade när det gäller allvarlig brottslighet. På samma sätt som i delbetänkandet bedömer vi därmed att män kan komma att beröras av förslagen i större utsträckning än kvinnor, på så sätt att myndigheternas åtgärder i flertalet fall kommer att riktas mot män (jfr SOU 2022:52, avsnitt 13.2.4).

Samtidigt ansågs utvidgningen av tillämpningsområdet för preventiv tvångsmedelsanvändning som vi föreslog i delbetänkandet bidra till uppnåendet av det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta tillskrevs att förslagen förväntades bidra till en ökad trygghet i samhället och att kvinnor i större utsträckning än män uttrycker otrygghet enligt de nationella trygghetsundersökningar som Brottsförebyggande rådet årligen genomför (prop. 2022/23:126, s. 197). Som framgått bedömer vi att även de förslag vi nu lämnar kommer att bidra till att fler brott förhindras, utreds och lagförs. Även dessa förslag kan därmed förväntas leda till ett tryggare samhälle med de beskrivna konsekvenserna för jämställdheten som följd.

Våra förslag påverkar även barn, vars särskilda rättigheter enligt Barnkonventionen behandlas i avsnitt 3.2.4. När det gäller barn och ungas inblandning i allvarlig brottslighet har det bedömts att kriminella nätverk involverar personer under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att detta sker i större utsträckning än vad som tidigare har varit känt. Detta har föranlett bland annat att en utredning tillsatts med uppdraget att föreslå en ordning som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och som begår grova brott (*Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga*, dir. 2023:102). Barn kan dessutom drabbas av tvångsmedelsanvändning även om dessa åtgärder inte är direkt riktade mot dem. Även barn tillhör den krets av utomstående som kan drabbas av integritetsintrång vid till exempel en husrannsakan i en bostad eller avlyssning av ett samtal, oaktat att åtgärderna riktas mot en vuxen person. Med detta sagt förväntas inte våra förslag innebära några andra konsekvenser för barns rättigheter enligt Barnkonventionen än de som aktualiseras vid användningen av motsvarande tvångsmedel i andra sammanhang. Sammantaget bedömer vi att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och barns rättigheter, bland annat avseende skyddet för deras personliga integritet. Det ska dock framhållas att det vid användning av tvångsmedel på ett sätt som särskilt påverkar barn finns anledning att vara återhållsam. Vid varje beslut om tvångsmedel ska också barnets bästa beaktas (jfr prop. 2022/23:126, s. 196 f.).

*Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen
och kommittédirektiven*

Vissa förslag leder till en förbättrad rättssäkerhet, till exempel regleringen avseende överskottsinformation och dokumentationsskyldighet i inhämtningslagen (avsnitt 8.5 och 8.7). Dessa konsekvenser beskrivs mer utförligt i respektive övervägandekapitel.

Förslagets förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter har beskrivits i övervägandekapitlen. Samtliga förslag har bedömts vara förenliga med dessa åtaganden.

Vi bedömer att förslagen inte kan förväntas föranleda några andra konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen eller direktiven än de ovan redovisade, exempelvis för miljön, det kommunala självstyret, sysselsättningen eller små företags förutsättningar.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 §

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § rättegångsbalken, postkontroll enligt 2 § första stycket, *busrannsakn, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt 2 § andra stycket* får beviljas 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 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 makts räkning,
6. terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, 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 §, 4 a § tredje stycket,

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, 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.

Ett tillstånd enligt första stycket får också beviljas 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.

Paragrafen reglerar, tillsammans med 1 a §, förutsättningar för preventiv tvångsmedelsanvändning med undantag för hemlig rumsavlyssning som regleras i 1 b och c §§. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.7, 11.3.4, 13.2.2 och 13.3.1.

I *första stycket* läggs husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans till i uppräknningen av tvångsmedel. Detta innebär att tillstånd kan beviljas även till sådana åtgärder i syfte att förhindra brottslig verksamhet som innefattar de brott som anges i punkterna 1–7. Vad som avses med husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans anges i 2 §, se kommentaren till den paragrafen. I stycket ändras också hänvisningen till 27 kap. 18 § RB så att även andra stycket omfattas. Genom ändringen tydliggörs att ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation även ger rätt att vidta sådana åtgärder som anges i 27 kap. 19 § RB, dvs. hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. *Andra stycket* är oförändrat.

1 b §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. 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 makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

2. grov mordbrand eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 13 kap. 2 § eller 3 § tredje stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

4. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 1, 5, 6, 6 a eller 6 b § brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

6. mord, synnerligen grov misshandel eller människorov enligt 3 kap. 1 § eller 6 § andra stycket eller 4 kap. 1 § 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.

Ett tillstånd enligt första stycket får också beviljas 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.

Paragrafen är ny och reglerar, tillsammans med 1 c §, förutsättningar för hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte. Det är fråga om brott som främst faller under Säkerhetspolisens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.8–10.10, 13.2.2 och 13.3.1.

Av första stycket framgår att ett tillstånd till preventiv hemlig rumsavlyssning får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar något av de brott som räknas upp i punkterna 1–6. Uttrycket en person innefattar inte något 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 utöva viss brottslig verksamhet, innebär inte avsaknaden av namnet att tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte kan lämnas (jfr *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, prop. 2005/06:177, s. 83). Genom användningen av begreppet brottslig verksamhet framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta något av de brott som anges i punkterna 1–6 (jfr prop. 2005/06:177, s. 83). De beskrivna förutsättningarna motsvarar vad som gäller för användning av andra preventiva tvångsmedel enligt 1 § och 1 a §. Brottskatalogen motsvarar de brott som anges i 1 § som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år samt brott som omfattas av

den särskilda brottskatalogen i rättegångsbalkens reglering om hemlig rumsavlyssning (27 kap. 20 d § andra stycket 2 och 3 RB). Det är främst fråga om brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Brottsligheten i punkt 6, s.k. systemhotande brott, kan dock även omfattas av Polismyndighetens verksamhetsområde. Samtliga brott som omfattas av brottskatalogen kan läggas till grund för ett beslut om hemlig rumsavlyssning i en förundersökning.

Enligt *andra stycket* kan ett tillstånd till preventiv hemlig rumsavlyssning också beviljas 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 den brottsliga verksamheten. Även detta motsvarar vad som enligt 1 § andra stycket och 1 a § gäller för annan preventiv tvångsmedelsanvändning enligt lagen (jfr i det följande prop. 2005/06:177, s. 83 f. och *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, prop. 2013/14:237, s. 196 f.). Kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet innebär även i detta sammanhang att riskbedömningen inte får bygga på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället och risken ska avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter. Att risken ska vara påtaglig innebär ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. Kravet på organisation eller grupp innebär inte någon begränsning till en särskild typ av organisation eller grupp. Utöver den riskbedömning som ska göras i förhållande till gruppen eller organisationen ska det göras en riskbedömning i förhållande till den person som tvångsmedlet ska riktas mot. För att ett tillstånd till preventiva tvångsmedel ska få beviljas krävs att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Omständigheter som kan tala för att det kan befaras att en person medvetet kommer att främja viss brottslig verksamhet kan till exempel vara den ställning som personen har i organisationen eller att denne tidigare har dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget.

1 c §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken får också beviljas om

1. det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar

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

b) synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § andra stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

c) synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § andra stycket vapenlagen (1996:67),

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

e) synnerligen grovt brott enligt 29 a § andra stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

2. det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Paragrafen är ny och anger förutsättningarna för preventiv hemlig rumsavlyssning i de fall som omfattas av det utvidgade tillämpningsområde som infördes genom bestämmelsen i 1 a § (se *Hemliga tvåångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2022/23:126). Övervägandena finns i avsnitt 10.8–10.10, 13.2.2 och 13.3.1.

Av paragrafen framgår att ett tillstånd till preventiv hemlig rumsavlyssning, utöver i de fall som regleras i 1 b §, får beviljas under de förutsättningar som anges i punkterna 1 och 2. En första förutsättning är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar något av de brott som räknas upp i punkterna a–e (punkt 1). Det är fråga om brott som faller under Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden och som motsvarar de brott som anges i 1 a § och som har ett minimistraff om minst fyra års fängelse. En andra förutsättning är att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten (punkt 2).

Förutsättningarna för preventiv hemlig rumsavlyssning enligt paragrafen motsvarar de i 1 b § andra stycket men med en annan brottskatalog. Begreppen brottslig verksamhet, påtaglig risk och organisation eller grupp har samma innebörd som i den bestämmelsen.

Genom förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott tidsbegränsas paragrafen. Paragrafen upphör att gälla den 1 oktober 2028, se avsnitt 1.2 och kapitel 16.

2 §

Med postkontroll avses i denna lag att en försändelse som finns hos ett befordringsföretag hålls kvar till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats.

Med husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och kroppsvisitation avses i denna lag detsamma som i 28 kap. rättegångsbalken.

I paragrafen anges vad som i lagen avses med postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och kroppsvisitation. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1 och 11.3.4.

Första stycket, som innehåller en definition av postkontroll, har flyttats hit från hittillsvarande 4 §, men är oförändrad i sak.

I *andra stycket* anges att det med husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och kroppsvisitation avses detsamma som i 28 kap. rättegångsbalken. Däremot gäller inte reglerna i 28 kap. rättegångsbalken i övrigt vid husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans eller kroppsvisitation enligt preventivlagen. Detta innebär till exempel att bestämmelserna om närvarorätt i 28 kap. 7 och 10 e §§ RB inte gäller för husrannsakan och genomsökning på distans enligt preventivlagen.

Husrannsakan får på samma sätt som enligt 28 kap. 1 § RB företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för vissa angivna ändamål. De ändamål som en husrannsakan får företas för enligt lagen framgår av 4 c §, se kommentaren till den bestämmelsen.

Undersökning på annat ställe får på samma sätt som enligt 28 kap. 10 § RB företas på en plats som inte avser ett hus, rum eller slutet förvaringsställe, om denna plats inte är tillgänglig för allmänheten. De ändamål som en undersökning på annat ställe får företas för enligt lagen framgår av 4 c §, se kommentaren till den bestämmelsen.

Genomsökning på distans definieras i 28 kap. 10 a § RB. I den bestämmelsen anges att med genomsökning på distans avses att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen (jfr *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119, s. 177 f.). Begreppet genomsökning på distans har samma innebörd i denna lag. Med ett avläsningsbart informationssystem avses även i detta sammanhang en elektronisk kommunikationsutrustning – till exempel en mobiltelefon, surfplatta eller dator – eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst (jfr 1 § lagen om hemlig dataavläsning). De ändamål som en genomsökning på distans får utföras för enligt lagen framgår av 4 d §, se kommentaren till den bestämmelsen.

I 28 kap. 11 § tredje stycket RB finns en definition av kroppsvisitation. I den bestämmelsen anges att med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Begreppet kroppsvisitation har samma innebörd i denna lag som i rättegångsbalken.

3 §

Ett tillstånd enligt denna lag får beviljas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra *den brottsliga verksamheten*, och
2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som *åtgärden riktas mot* eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen, som i sin hittillsvarande lydelse betecknas 5 §, anger vissa grundläggande förutsättningar för att tillstånd enligt lagen ska få beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.

I paragrafen görs språkliga och redaktionella ändringar som innebär att även de nya bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning i 1 b och 1 c §§ omfattas av bestämmelsen. Uttrycket ”sådan brottslig verksamhet som avses i 1 eller 1 a §” ersätts med ”den brottsliga verksamheten”. Uttrycket ”den person som avses i 1 eller 1 a §” ersätts med ”den person som åtgärden riktas mot”.

4 §

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som *åtgärden riktas mot* eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den person som *åtgärden riktas mot* under den tid som 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 i sin hittillsvarande lydelse betecknas 2 §, anger närmare förutsättningar för att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Första stycket ändras på så sätt att det anges att begränsningen till ett visst telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning avser ett tillstånd i stället för en åtgärd. Ändringen görs av systematiska skäl, jfr 4 a §, och någon ändring i sak är inte avsedd. I övrigt görs två språkliga ändringar genom att uttrycket ”den person som avses i 1 eller 1 a §” ersätts med ”den person som åtgärden riktas mot”. Några ändringar i sak är inte avsedda.

4 a §

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får endast avse

1. en plats där den person som *åtgärden riktas mot* kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Trots första stycket får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den personen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

Paragrafen, som i sin hittillsvarande lydelse betecknas 3 §, anger närmare förutsättningar för att använda hemlig kameraövervakning. Övervägandena finns i avsnitt 14.6 och 14.8.

Första stycket ändras på så sätt att det anges att begränsningen till en viss plats avser ett tillstånd i stället för en åtgärd. Ändringen är en följd av att det genom andra stycket införs en möjlighet att knyta tillståndet till en person. I övrigt görs språkliga ändringar genom att uttrycket ”den person som avses i 1 eller 1 a §” i *första punkten* ersätts med ”den person som åtgärden riktas mot” och uttrycket ”som avses i 1 eller 1 a §” i *andra punkten* tas bort efter ”den brottsliga verksamheten”. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning till den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats. Regleringen motsvarar det som enligt rättegångsbalken gäller när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (jfr 27 kap. 20 b § tredje stycket RB).

Ett tillstånd får avse en person endast om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till uppgifter som behövs genom hemlig kameraövervakning som avser en viss plats. Ett exempel på en situation när det kan anses finnas sådana särskilda skäl är att den aktuella personen är i rörelse på platser där det inte är möjligt att bedriva fysisk spaning utan upptäckt, men där det däremot är möjligt att följa personen med hjälp av kameror (jfr prop. 2022/23:126 s. 214).

Det finns, på samma sätt som i en förundersökning, inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till övervakning som avser såväl en viss plats som en viss person, om det finns förutsättningar för det. Det kan till exempel handla om att tillstånd till hemlig kameraövervakning ges för dels en plats i form av en persons trapphus för att man ska kunna se vem som besöker personens bostad, dels den aktuella personen för att kunna följa honom eller henne med kameror utomhus.

Beslutet får verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig. Kravet på att det ska kunna antas att personen kommer att uppehålla sig på platsen har samma innebörd som i första stycket 1. En skillnad är dock att kravet, när det är fråga om övervakning som knutits till en person, ska beaktas vid verkställigheten

och inte vid tillståndsprövningen. Även detta motsvarar vad som gäller i en förundersökning.

Av sista meningen framgår att de tekniska hjälpmedel som används vid verkställighet av ett tillstånd som avser en person aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Med detta avses samma slags intrångsskyddade platser som i 5 a §. Om inte något annat följer av de villkor som gäller för tillståndet och det bedöms proportionerligt är det dock tillåtet att rikta övervakningen mot en intrångsskyddad plats. Det är alltså tillåtet att från luften eller med en kamera som placeras på en allmän plats kameraövervaka det som sker på en intrångsskyddad plats, till exempel en inhägnad tomt eller bostad. I 5 § andra stycket finns dock ytterligare bestämmelser om begränsningar vid verkställigheten som avser s.k. fredade platser, se kommentaren till den paragrafen. Även regleringen om fredade platser motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken.

När ett tillstånd meddelas med stöd av andra stycket är det enligt 8 § andra stycket obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, se kommentaren till den paragrafen.

4 b §

Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Trots första stycket får ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen får riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

Paragrafen, som är ny, anger närmare förutsättningar för att använda hemlig rumsavlyssning. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2, 14.6 och 14.8.

I *första stycket* anges vilken plats ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får avse. Huvudregeln, som framgår av *första meningen*, är att det ska vara en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot kommer att uppehålla sig, dvs. den person som avses i 1 b eller 1 c §. Genom kravet på att det ska finnas särskild anledning att anta att personen som åtgärden riktas mot befinner sig på platsen framgår att kopplingen mellan person och plats ska vara stark och att nivån på antagandet är högre än vad som gäller för tillstånd till hemlig kameraövervakning, jfr 4 a §. Det är inte tillräckligt med ett allmänt antagande om att den aktuella personen kommer att uppehålla sig på platsen utan det ska finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att han eller hon verkligen kommer att uppehålla sig på platsen i vart fall någon gång under tillståndstiden. Detta motsvarar vad som gäller när motsvarande tillstånd meddelas i en förundersökning (jfr *Hemlig rumsavlyssning*, prop. 2005/06:178 s. 59 f. och 101).

I *andra meningen* uppställs ett högre krav på antagandet att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot befinner sig på platsen. För att ett tillstånd ska få beviljas avseende en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, krävs det att det finns synnerlig anledning att anta att personen kommer att uppehålla sig där. Kravet innebär att det med fog ska kunna förväntas att den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot kommer att uppehålla sig på platsen någon gång under den tid som tillståndet gäller. (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 649, version 5, JUNO, 2022, jfr även JO 1988/89 s. 68 och prop. 2005/06:178 s. 60 f.). Ett exempel när kravet kan anses vara uppfyllt är att det genom spaning framkommit att den aktuella personen, som har ett kringflackande liv och är svår att nå, varje vecka besöker en bekant vid en given tidpunkt (prop. 2005/06:178 s. 101 f.). Det strängare kravet avser endast en bostad som är stadigvarande. Därmed kommer kravet inte att gälla vid avlyssning av tillfälliga bostäder, såsom hotellrum, möteslokaler eller andra tillfälliga övernattningslokaler. Även detta motsvarar vad som gäller i en förundersökning (jfr prop. 2005/06:178 s. 101).

Genom *andra stycket* införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning till den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats. Ett tillstånd får avse en person endast om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan finnas om det saknas rimliga

förutsättningar att få tillgång till uppgifter som behövs genom hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats. Ett exempel på en situation när det kan anses finnas sådana särskilda skäl är att den aktuella personen för samtal som är intressanta samtidigt som han eller hon rör sig utomhus mellan olika platser. Regleringen motsvarar det som enligt rättegångsbalken gäller när ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (jfr 27 kap. 20 e § tredje stycket RB).

Det finns, på samma sätt som i en förundersökning, inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till hemlig rumsavlyssning som avser såväl en viss plats som en viss person, om det finns förutsättningar för det. Det kan till exempel handla om att tillstånd till hemlig rumsavlyssning beviljas dels avseende en plats i form av personens bostad, dels avseende den aktuella personen för att kunna avlyssna honom eller henne i rörelse utomhus.

Beslutet får verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen som tvångsmedlet riktar sig mot kommer att uppehålla sig. Att avlyssningen riktas mot en viss plats innebär att ljud fångas upp från den platsen. Ytterligare en begränsning är att avlyssningen får riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den personen, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. De aktuella kraven har samma innebörd som i första stycket. En skillnad är dock att kravet, när det är fråga om ett beslut riktat mot en person, ska beaktas vid verkställigheten och inte vid tillståndsprövningen. Detta motsvarar vad som gäller i en förundersökning.

Av sista meningen framgår att de tekniska hjälpmedel som används vid verkställigheten av ett tillstånd som avser en person aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Med detta avses samma slags intrångsskyddade platser som i 5 a §. Om inte något annat följer av de villkor som gäller för tillståndet och det bedöms proportionerligt är det dock tillåtet att rikta avlyssningen mot en intrångsskyddad plats. Det är alltså tillåtet att med en avlyssningsutrustning som placeras på en allmän plats avlyssna det som sker på en intrångsskyddad plats, till exempel en inhägnad tomt eller bostad. I 5 § andra stycket finns dock ytterligare bestämmelser om begränsningar vid verkställigheten som avser s.k. fredade platser, se kommentaren till den paragrafen. Skyddet för fredade platser motsvarar

vad som gäller när hemlig rumsavlyssning används i en förundersökning.

När ett tillstånd meddelas med stöd av andra stycket är det enligt 8 § andra stycket obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, se kommentaren till den paragrafen.

4 c §

En husrannsakan eller undersökning på annat ställe får företas för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

En åtgärd enligt första stycket får företas hos annan än den person som åtgärden riktas mot endast om det finns synnerlig anledning att anta att det kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

I paragrafen, som är ny, anges vissa grundläggande förutsättningar för husrannsakan och undersökning på annat ställe. Vad som avses med husrannsakan och undersökning på annat ställe framgår av 2 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.7, 11.3.5 och 13.3.3.

I första stycket regleras för vilka ändamål som en husrannsakan och undersökning på annat ställe får företas. Det ena ändamålet är för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra sådan brottslig verksamhet som räknas upp i 1 eller 1 a §. Det kan vara för att leta efter något föremål, till exempel vapen eller andra farliga föremål, stora mängder kontanter eller s.k. täcklast¹, men det kan även vara för att inhämta information av något slag till exempel i ett fraktavtal eller i en elektronisk kommunikationsutrustning. Det andra ändamålet är för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. De föremål som avses är framför allt elektronisk kommunikationsutrustning, som i vissa fall kan användas som ett verktyg för att utföra en genomsökning på distans. Det kan också vara fråga om andra slags föremål, till exempel anteckningsblock med lösenord och användarnamn eller annat innehåll

¹ Med begreppet täcklast avses rekvisita och billigt gods som kan återanvändas för smuggling alternativt slängas efter smugglingstillfället och som används för att dölja det verkliga syftet med resan.

som behövs för att få tillgång till ett visst informationssystem (jfr prop. 2021/22:119, s. 177).

Av *andra stycket* framgår att en husrannsakan även får företas hos annan än den person som åtgärden riktas mot om det finns synnerlig anledning att anta att det vid åtgärden kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges 1 eller 1 a §. En husrannsakan anses ske hos någon annan om den person som åtgärden riktar sig mot inte oinskränkt disponerar det utrymme som ska undersökas, till exempel att den aktuella personen tillfälligt bor hos en bekant och där förvarar tillhörigheter som behöver undersökas i syfte att förhindra brottslig verksamhet. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas någon omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att vid åtgärden utröna omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten (jfr JO 1988/99 s. 68 och ”Biobanken”, NJA 2018 s. 852 p. 14).

4 d §

En genomsökning på distans får utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

En åtgärd enligt första stycket får utföras i ett avläsningsbart informationssystem som den person som åtgärden riktas mot kan antas ha använt. Även i annat fall får en genomsökning på distans utföras om det finns synnerlig anledning att anta att det går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Genomsökning på distans får endast utföras genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser.

I paragrafen, som är ny, anges vissa grundläggande förutsättningar för att genomsökning på distans ska få göras. Vad som avses med genomsökning på distans framgår av 2 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4 och 13.3.3.

I *första stycket* anges för vilket ändamål som genomsökningen får göras, vilket är att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra sådan brottslig verksamhet som räknas upp i 1 eller 1 a §. Normalt sett är det innehållet i handlingen som ska ha betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten, även om själva förekomsten av en viss handling också kan vara intressant. Det är

inte tillåtet att söka planlöst efter information utan det måste finnas någon konkret omständighet som talar för att den eftersökta handlingen kommer att påträffas med hjälp av åtgärden (jfr prop. 2021/22:119, s. 178).

Enligt *första meningen* i *andra stycket* krävs att en genomsökning på distans utförs i ett avläsningsbart informationssystem som den person som åtgärden riktas mot kan antas ha använt. Detta krav på en koppling mellan informationssystemet och den person som åtgärden riktas mot motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken. Vad som avses med ett avläsningsbart informationssystem har berörts i kommentaren till 2 § andra stycket.

Vidare framgår av *andra meningen* i *andra stycket* att genomsökning på distans även kan avse ett avläsningsbart informationssystem som den person som åtgärden riktar sig mot inte kan antas ha använt. Så kan vara fallet när det framgår att en dator har använts av någon annan än den person som avses i 1 eller 1 a §. Det krävs då att det föreligger synnerlig anledning att anta att det går att påträffa handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i 1 eller 1 a §. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas någon omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökta handlingen är lagrad i informationssystemet. Även detta motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken (jfr JO 1988/99 s. 68 och ”Biobanken”, NJA 2018 s. 852 p. 14).

I *tredje stycket* anges att genomsökning på distans endast får verkställas genom autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser (jfr i det följande prop. 2021/22:119, s. 179). Med autentisering avses att tillgång till informationssystemet skapas med hjälp av till exempel användarnamn och lösenord, biometrisk autentisering eller flerstegsautentisering, det vill säga två eller flera sätt att identifiera användaren av tjänsten. Ett annat fall kan vara att informationssystemet är omedelbart tillgängligt med hjälp av en applikation i den mobiltelefon som används, utan att inloggning krävs eller utan att en förnyad inloggning behöver göras. Det enklaste sättet att få tillgång till informationssystemet är i den situationen att klicka på en applikation eller ange ett för myndigheten känt lösenord och därigenom få tillgång till innehållet i informationssystemet. Den som utför en genomsökning på distans är begränsad till att skaffa sig tillgång till informationssystemet genom den autentiseringsprocess

som informationssystemet tillhandahåller. Bestämmelsen tillåter alltså inte installation av mjuk- eller hårdvara för att kringgå en nödvändig autentisering. Det är inte heller tillåtet att bryta eller kringgå systemskydd eller att utnyttja tekniska sårbarheter för att få åtkomst till ett system. Det är utan betydelse genom vilket gränssnitt som autentiseringen sker, det vill säga om det görs genom en webbläsare eller med en annan särskild programvara som exempelvis särskilda ordbehandlings-, uppspelnings- eller bokföringsprogram. Regleringen motsvarar vad som gäller när genomsökning på distans används i en förundersökning.

5 §

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

3. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård.

Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, får de tekniska hjälpmedel som används inte placeras på sådana platser som avses i första stycket. Övervakningen eller avlyssningen får inte heller riktas mot sådana platser.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot att använda hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning på vissa platser. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.1 och 14.8. Skyddet för de s.k. fredade platser som omfattas av bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken.

Enligt första stycket får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning inte avse vissa särskilt skyddsvärda platser. Det är fråga om platser där det kan finnas särskilt integritetskänsliga uppgifter, till exempel en läkarmottagning, en redaktionslokal eller ett advokatkontor. Förbudet anknyter till det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB. Uttrycket ”stadigvarande används eller är

särskilt avsedd att användas” medför att det inte är möjligt att undgå avlyssning eller övervakning endast genom att tillfälligtvis upplåta eller inrätta en lokal för sådan skyddad verksamhet (jfr prop. 2005/06:178, s. 102). Bestämmelsen motsvarar 27 kap. 22 a § första stycket RB.

Andra stycket innebär att förbudet mot att övervaka eller avlyssna sådana platser som avses i första stycket även gäller när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning enligt 4 a § andra stycket eller 4 b § andra stycket knyts till en viss person i stället för en viss plats. De tekniska hjälpmedel som används vid övervakningen eller avlyssningen får då inte placeras på sådana platser. Övervakningen eller avlyssningen får inte heller riktas mot sådana platser. Oavsett var utrustningen placeras är det alltså inte tillåtet att rikta en kamera mot eller fånga upp ljud från en fredad plats. Bestämmelsen motsvarar 27 kap. 22 a § andra stycket RB.

5 a §

Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång.

Ett tillträdestillstånd enligt första stycket får endast avse den plats som ska övervakas eller avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en sådan angränsande plats får dock inte avse en stadigvarande bostad som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot. Ett tillstånd som avser hemlig kameraövervakning får aldrig avse tillträde för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad.

Om ett tillträdestillstånd avser ett fordon, får den verkställande myndigheten, om det behövs, tillfälligt flytta fordonet i samband med tillträdet.

Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillträdestillstånd, ska hjälpmedlet tas bort eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har upphävts.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tillträdestillstånd. Bestämmelsen motsvarar 27 kap. 25 a § RB. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.5 och 13.13.3.

Av *första stycket* följer att vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en intrångsskyddad plats för det fall att tillträdestillstånd har beviljats. Med tekniskt hjälpmedel avses både hårdvara och programvara. Att

ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning är förenat med ett tillträdestillstånd ska anges i rättens beslut, se 8 b §.

Bestämmelsen, som motsvarar vad som gäller när hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning används i en förundersökning, avser huvudsakligen de platser som skyddas genom bestämmelserna i 4 kap. 6 § BrB om hemfridsbrott och olaga intrång samt i 8 kap. 8 § BrB om egenmäktigt förfarande. Det är således inte bara fråga om bostäder utan också om bland annat arbetsplatser, föreningslokaler och bilar (se Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 27 kap. 25 a §, 7 juni 2023, version 94, JUNO). Den brottsbekämpande myndigheten får ta sig in i det skyddade utrymmet med våld. Den får alltså – om det anses nödvändigt – bryta eller dyrka sig in i till exempel en bostad eller ett annat utrymme som tillståndet gäller för att genomföra installationen eller avinstallationen (se fjärde stycket). Detta innefattar en befogenhet att tillfälligtvis sätta larmanordningar ur funktion. Ett tillträdesbeslut gäller för hela tillståndstiden – om rätten inte beslutar annat – och även efter tillståndstidens utgång till den del det avser återtagande av avlyssningsutrustningen (jfr prop. 2005/06:178, s. 104 f.).

Av *andra stycket* framgår att ett tillträdestillstånd endast får avse den plats som ska övervakas eller avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. En plats som direkt angränsar till den övervakade eller avlyssnade platsen kan vara vindsutrymmen, hisschakt eller tvättstugor. När det är möjligt bör tillträde till sådana angränsande utrymmen ske efter samtycke. Den nu aktuella regeln är därför avsedd att tillämpas främst i sådana fall där samtycke inte kan eller bör inhämtas. Ett angränsande utrymme kan även vara en bostad, men ett tillträdestillstånd till ett angränsande utrymme får aldrig avse en stadigvarande bostad som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som tvångsmedelsanvändningen riktas sig mot. I dessa fall krävs bostadsinnehavarens samtycke till tillträdet. Begreppet stadigvarande bostad har berörts i kommentaren till 4 b §. Motsvarande begränsningar gäller i fråga om tillträdestillstånd som meddelas med stöd av rättegångsbalkens reglering (jfr prop. 2013/14:237, s. 153 f. och 187). Vid hemlig kameraövervakning får tillträde aldrig ske för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad. Även detta motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken.

I det *tredje stycket* regleras en möjlighet, på samma sätt som i en förundersökning, för den verkställande myndigheten att, när ett tillträdestillstånd avser ett fordon, tillfälligt flytta fordonet. En sådan förflyttning kan behöva ske när en bil står parkerad på ett sätt som omöjliggör installation eller avlägsnande av utrustningen (jfr prop. 2013/14:237, s. 188).

Av *fjärde stycket* följer att om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillträdestillstånd, ska hjälpmedlet tas bort eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har upphävts. En motsvarande skyldighet för den verkställande myndigheten gäller när tvångsmedel används i en förundersökning.

6 §

Frågor om tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagaren. *Om en ansökan om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 8 § andra stycket.*

Frågor om tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a och 1 c §§.

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

Paragrafen reglerar bland annat vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2.

Genom att uttrycket ”frågor om tillstånd till tvångsmedel” ersatts med uttrycket ”frågor om tvångsmedel” i *första styckets första mening* omfattas även prövning av tillträdestillstånd enligt 5 a §. Motsvarande ändring har gjorts i *andra styckets första mening*.

Genom tillägget i *första styckets andra mening* införs en ny skyldighet för åklagaren i vissa fall. Om en ansökan om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning enligt 4 a § andra stycket eller 4 b § andra stycket avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan till rätten föreslå villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. I 8 § andra stycket regleras att ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss person

i stället för en viss plats alltid ska innehålla villkor, se kommentaren till den paragrafen. Åklagarens förslag till villkor kan till exempel tas in i ansökan eller i en promemoria som ges in till rätten. Regleringen motsvarar vad som gäller i fråga om motsvarande tillstånd som meddelas med stöd av rättegångsbalken.

I *andra stycket* görs ett tillägg så att bestämmelsen även omfattar de nya bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning.

Tredje stycket är oförändrat.

6 a §

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd i en fråga enligt 6 § skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Om åklagaren har lämnat tillstånd enligt första stycket, ska han eller hon *snarast möjligt* skriftligt anmäla beslutet till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de *uppgifter som kommit fram* inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av *åtgärden*, eller för någon annan som uppgifterna avser.

Paragrafen reglerar åklagarens möjligheter att meddela interimistiska beslut om frågor om tvångsmedel och förfarandet när ett sådant beslut har meddelats. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.3 och 13.13.3. En motsvarande reglering gäller även i en förundersökning enligt 27 kap. 21 a § RB.

Genom att bestämmelsen ändras i *första stycket* till att avse tillstånd i en fråga om tvångsmedel, i stället för tillstånd till tvångsmedel, omfattar beslutanderätten även tillträdestillstånd enligt 5 a §. Att interimistiska beslut kan meddelas även om hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans följer av bestämmelsens utformning.

I *andra stycket* görs en språklig ändring som motsvarar 27 kap. 21 a § andra stycket RB. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *tredje stycket* görs språkliga ändringar med anledning av att bestämmelsen även omfattar husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans.

6 b §

När rätten har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet.

I paragrafen regleras en skyldighet för domstol att i vissa fall underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten vid beslut i frågor om tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 13.12.2.

Genom att uttrycket ”frågor om tillstånd till tvångsmedel” ersatts med uttrycket ”frågor om tvångsmedel” omfattas även prövning av tillträdestillstånd enligt 5 a §. I bestämmelsen görs ett tillägg så att den även omfattar hemlig rumsavlyssning som har beslutats med stöd av 1 c §. I övrigt är paragrafen oförändrad (se prop. 2022/23:126, s. 231).

8 §

I ett tillstånd till tvångsmedel ska det anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tillståndet, vilken tid tillståndet gäller och *vem åtgärden riktas mot*.

I ett 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. *I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss person i stället för en viss plats ska sådana villkor alltid anges.*

Paragrafen reglerar vad ett tillståndsbeslut ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.2 och 14.7.

I *första stycket* görs ett tillägg om att det i ett tillstånd till tvångsmedel även ska framgå vem beslutet riktas mot. Under en förundersökning finns ett sådant uttryckligt krav endast avseende hemlig rumsavlyssning (27 kap. 21 § femte stycket RB). I *stycket* görs även språkliga ändringar. Hänvisningen till 1 och 1 a §§ tas bort så att även hemlig rumsavlyssning i 1 b och 1 c §§ omfattas av bestämmelsen. Uttrycket ”ett beslut om tillstånd till tvångsmedel” ersätts med ”ett tillstånd till tvångsmedel”. Det görs även en redaktionell ändring.

Regleringen om att ett tillstånd i vissa fall ska innehålla villkor har flyttats från hittillsvarande femte stycket till *andra stycket*. I stycket görs ett tillägg som innebär att det är obligatoriskt att förena ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss person i stället för en viss plats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks

i onödan. Motsvarande krav gäller även i en förundersökning. Eftersom tillståndet inte är begränsat till en viss plats måste det ställas höga krav på villkorens utformning. Villkoren bör vara formulerade så att övervakningen eller avlyssningen är proportionerlig och i övrigt godtagbar oavsett var den kommer att verkställas. I normalfallet bör villkoren omfatta någon form av områdes- eller platsangivelse, låt vara att den kan vara brett formulerad, till exempel en viss stadsdel (jfr prop. 2022/23:126, s. 219). Andra villkor kan exempelvis vara att övervakning eller avlyssning bara får ske under vissa tider eller när det genom spaning eller på annat sätt kan konstateras att den aktuella personen är på viss plats, agerar på ett visst sätt eller sammanträffar med en viss person.

Bestämmelserna i hittillsvarande andra, tredje och fjärde styckena har flyttats till 8 a, 8 b och 8 d §§.

8 a §

I ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det också anges vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska innehålla, utöver de uppgifter som framgår av 8 §. Bestämmelsen har flyttats hit från hittillsvarande 8 § andra stycket. I bestämmelsen har en hänvisning tagits bort och en redaktionell ändring gjorts, men den är oförändrad i sak.

8 b §

Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en plats ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 5 a §, ska även det anges i beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska innehålla, utöver de uppgifter som framgår av 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.3, 14.6 och 14.7.

Paragrafens *första mening*, om att plats ska anges i tillståndet vid hemlig kameraövervakning, motsvarar hittillsvarande 8 § tredje stycket. I stycket görs språkliga ändringar samt ett tillägg så att bestämmelsen även omfattar hemlig rumsavlyssning. Vidare framgår av *andra meningen* att om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Av *tredje meningen* följer att det ska anges i beslutet om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning är förenat med ett tillträdestillstånd.

8 c §

I ett tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe ska det också anges vilken plats tillståndet avser.

I ett tillstånd till genomsökning på distans ska det också anges vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet omfattar.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad ett tillstånd till husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans ska innehålla, utöver de uppgifter som framgår av 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.3.

Av *första stycket* framgår att i ett tillstånd till husrannsakan eller undersökning på annat ställe ska det anges vilken plats tillståndet avser.

Enligt *andra stycket* ska det i ett tillstånd till genomsökning på distans anges vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet omfattar. Vad som avses med ett avläsningsbart informationssystem har berörts i kommentaren till 2 § andra stycket.

8 d §

I ett beslut om tillstånd till postkontroll ska det också anges vilka försändelser som tillståndet omfattar och att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad ett tillstånd till postkontroll ska innehålla förutom de uppgifter som framgår av 8 §. Bestämmelsen har flyttats hit från hittillsvarande 8 § fjärde stycket. I bestämmelsen har en hänvisning tagits bort och en redaktionell ändring gjorts, men den är oförändrad i sak.

9 a §

När ett beslut om tvångsmedel verkställs får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.

Paragrafen, som är ny, innehåller en erinran om att tvångsmedelsanvändning ska verkställas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång för enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.2.

En motsvarande reglering avseende husrannsakan finns i 28 kap. 6 § första stycket RB. Bestämmelsen i denna paragraf omfattar verkställigheten av samtliga tvångsmedel enligt lagen.

9 b §

Vid en husrannsakan eller undersökning på annat ställe får rum eller annat ställe öppnas med våld, om det krävs. Efter förrättningen ska det tillslutas på lämpligt sätt.

Den som en husrannsakan eller undersökning på annat ställe har företagits hos har rätt att på begäran få ett bevis om åtgärden med uppgift om att åtgärden företagits med stöd av denna lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om våldsanvändning i samband med husrannsakan och undersökning på annat ställe, samt om rätten att på begäran få ett bevis om dessa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.2.

Enligt första stycket får rum och andra ställen öppnas med våld om det krävs i samband med verkställigheten av en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe. En motsvarande reglering avseende användningen av våld i samband med en husrannsakan finns i 28 kap. 6 § andra stycket RB. Som framgår av 8 § polislagen (1984:387) är utgångspunkten att polisen i minsta möjliga utsträckning ska använda våld för att genomföra sina tjänsteåtgärder. I samband med en husrannsakan kan det dock förekomma att polisen behöver använda våld

för att till exempel bryta ett lås och ta sig in ett sådant slutet utrymme som undersökningen omfattar. Som erinras om i 9 a § ska en sådan åtgärd företas på ett sätt som föranleder minsta möjliga skada eller olägenhet för den drabbade. Även proportionalitetsprincipen sätter gränser för vilket våld som får användas. Bestämmelsen medför ingen rätt att använda våld mot person i samband med verkställigheten, utan endast att använda våld för att öppna rum eller annat ställe. Rätten att i övrigt använda våld i samband med verkställigheten regleras i 10 § polislagen. Av bestämmelsens utformning följer en rätt att utöva våld i samband med verkställigheten av en undersökning på annat ställe som motsvarar vad som enligt rättegångsbalken gäller vid en husrannsakan.

Slutligen framgår av det första stycket att ett rum eller annat ställe som har öppnats med våld ska tillslutas på lämpligt sätt efter förretningen.

Enligt *andra stycket* har den som en husrannsakan eller undersökning på annat ställe företagits hos rätt att på platsen få ett bevis om åtgärden. Beviset ska innehålla uppgift om att en husrannsakan eller undersökning på annat ställe företagits med stöd av preventivlagen. Ett bevis om husrannsakan enligt rättegångsbalken utgör en omedelbart på förrettningsplatsen utfärdad skriftlig bekräftelse rörande den åtgärd som vidtagits (jfr JO 1975/76 s. 132). Detsamma gäller i detta sammanhang. Eftersom beviset utfärdas på begäran aktualiseras skyldigheten att utfärda bevis endast i de fall då någon varit närvarande vid verkställigheten. Rätten att begära ett bevis omfattar både husrannsakan och undersökning på annat ställe.

9 c §

Genomsökning på distans enligt denna lag får inte avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag.

Om det vid en genomsökning på distans kommer fram uppgifter som omfattas av första stycket ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter.

I paragrafen, som är ny, regleras vissa begränsningar för verkställigheten av genomsökning på distans. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.3.

Enligt *första stycket* gäller beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB också vid genomsökning på distans. Regleringen motsvarar vad som enligt rättegångsbalken gäller vid en genomsökning på distans i en förundersökning (28 kap. 10 c § första stycket RB). Detta innebär att handlingar som inte får tas i beslag på grund av att de omfattas av beslagsförbudet inte heller får omfattas av en genomsökning på distans. Beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB omfattar skriftliga handlingar som kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § RB, till exempel en advokat eller läkare, inte får höras som vittne om. Förbudet gäller endast om handlingen innehas av den person som inte får höras som vittne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Enligt *andra stycket* ska verkställigheten omedelbart avbrytas om sådana uppgifter som avses i första stycket kommer fram. Verkställigheten behöver dock endast avbrytas i den del den omfattar de skyddade uppgifterna. Detta innebär att den handling som inte får gås igenom ska stängas ned och inte öppnas igen. Bestämmelsen hindrar inte att genomsökningen fortsätter i de delar beslagsförbudet inte är tillämpligt. Även detta motsvarar vad som enligt rättegångsbalken gäller vid en genomsökning på distans i en förundersökning (28 kap. 10 c § andra stycket RB).

9 d §

En handling som påträffas vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans får kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.

En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 eller 3 § rättegångsbalken får inte heller kopieras.

Den som med laga rätt verkställer ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöker, öppnar eller granskar en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta om att en handling ska kopieras.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för kopiering av handlingar enligt preventivlagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.3 och 13.13.4.

Enligt *första stycket* får en handling som påträffas vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans kopieras. Kopiering får endast ske om handlingen skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet. Ändamålet med kopieringen är detsamma som tvångsmedelsanvändningen enligt preventivlagen. I övrigt är bestämmelsen utformad på ett sätt som i princip motsvarar 27 kap. 17 a § första stycket RB. Med begreppet kopiering avses detsamma som enligt rättegångsbalken, det vill säga att framställa ytterligare exemplar av något (jfr prop. 2021/22:119, s. 169). Proportionalitetsprincipen gäller för de tvångsmedel som kopiering kan användas i samband med, vilket innebär att även kopieringen i fråga om till exempel art, styrka och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (jfr prop. 2021/22:119, s. 169).

Enligt *andra stycket* gäller beslagsförbudet enligt 27 kap. 2 § RB och de särskilda begränsningarna avseende beslag av försändelser hos postbefordringsföretag som framgår av 27 kap. 3 § RB även vid kopiering. Som framgår av paragrafen gäller detta vid både postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I övrigt motsvarar bestämmelsen vad som gäller i en förundersökning enligt 27 kap. 17 a § andra stycket RB (jfr prop. 2021/22:119, s. 169 f.).

I *tredje stycket* regleras vem som är behörig att fatta beslut om kopiering. Kopiering utgör en verkställighetsåtgärd och inte ett eget tvångsmedel. Beslutsbehörigheten tillkommer därför den som har rätt att verkställa den aktuella tvångsåtgärden, till exempel en husrannsakan eller en genomsökning på distans. Detta motsvarar vad som gäller under förundersökning enligt 27 kap. 17 b § RB, jfr prop. 2021/22:119, s. 118 och 170 där det anges att det kan handla om en åklagare, en undersökningsledare eller en polisman. Det kan även vara en annan tjänsteman med motsvarande behörighet som polisman, till exempel en tulltjänsteman (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 506, not 304, 2022, version 5, JUNO). Däremot anses inte civilanställd personal som medverkar vid verkställigheten, till exempel itforensiker, få besluta om kopiering (Gunnel Lindberg, s. 506, not 304). I underrättelseverksamheten medverkar inte heller undersökningsledare. När det gäller postkontroll har beslutsbehörigheten begränsats till den krets som har rätt att undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av en sådan tvångsåtgärd. Detta innebär

att den som deltar i verkställigheten av ett beslut om postkontroll såvitt avser kvarhållandet av försändelsen hos ett beforderingsföretag inte är behörig att fatta beslut om kopiering (jfr 2 § första stycket). Vilka som har rätt att undersöka, öppna eller granska en försändelse regleras i 13 §.

9 e §

Om den person som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid åtgärden får han eller hon kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras.

Någon annan än den person som avses i första stycket får kroppsvisiteras vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans endast om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras.

En polisman eller en tulltjänsteman får besluta om en åtgärd enligt första eller andra stycket.

Bestämmelserna i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena rättegångsbalken om kroppsvisitation ska tillämpas även i fråga om kroppsvisitation enligt denna lag.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för kroppsvisitation i samband med verkställigheten av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.4 och 13.13.5. Vad som avses med en kroppsvisitation framgår av 2 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

Av första stycket framgår att den person som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot får kroppsvisiteras om han eller hon närvarar vid åtgärden. Som framgår av bestämmelsens utformning är möjligheten att besluta om kroppsvisitation begränsad till de situationer då ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans verkställs. Någon rätt att i andra situationer besluta om kroppsvisitation finns inte enligt lagen. En kroppsvisitation får endast genomföras om det kan antas att verkställigheten av den beslutade tvångsmedelsanvändningen annars försvåras, till exempel om en person som närvarar vid en husrannsakan placerar föremål som ska undersökas inom ramen för husrannsakan i sina kläder eller i en väska som vederbörande håller i. Som ett annat exempel kan nämnas de fall då en person som närvarar vid en genomsökning på distans har tillgång till elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att

försvåra verkställigheten av genomsökningen och denna utrustning därför ska omhändertas enligt 9 f §. Ett sådant försvårande kan exempelvis bestå i att personen använder en telefon för att ändra eller radera handlingar som lagras i ett informationssystem som den verkställande myndigheten samtidigt genomsöker med hjälp av annan utrustning eller att personen använder telefonen för att ändra lösenord och därmed förhindrar myndigheternas åtkomst till materialet (jfr 28 kap. 10 f § andra stycket RB och prop. 2021/22:119, s. 183).

Av *andra stycket* följer att en annan person än den som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot, får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras. Detta krav innebär att en kroppsvisitation av en person som inte bedömts vara inblandad i brottslig verksamhet på sådant sätt att tvångsmedel kan riktas mot honom eller henne endast får göras i undantagsfall (jfr prop. 2021/22:119, s. 183).

I *tredje stycket* regleras vem som får fatta beslut om kroppsvisitation. Tvångsmedlen i denna lag används av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket. Befogenheten att fatta beslut om kroppsvisitation tillkommer därför polismän och tulltjänstemän.

I *fjärde stycket* finns en hänvisning som innebär att bestämmelserna i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena RB, som handlar om hur kroppsvisitation får verkställas, ska tillämpas även i fråga om kroppsvisitation enligt denna lag. Reglerna innebär bland annat att verkställigheten av en kroppsvisitation i vissa fall ska ske inomhus i ett avskilt rum, samt att det särskilt föreskrivs vem som får utföra en kroppsvisitation och att den som ska utsättas för en kroppsvisitation får hållas kvar i upp till tre timmar.

9 f §

Om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som närvarar vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta utrustningen.

I paragrafen, som är ny, regleras skyldigheten för den som närvarar vid en genomsökning på distans att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning och möjligheten att tillfälligt omhänderta sådan utrustning. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.4 och 13.13.5. Bestämmelsen motsvarar 28 kap. 10 f § första stycket RB.

Enligt bestämmelsen är den som närvarar vid en genomsökning på distans skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. En förutsättning är att det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras. Med elektronisk kommunikationsutrustning avses detsamma som i 23 kap. 9 a § RB, dvs. all slags egendom som kan användas för att kommunicera elektroniskt. Som exempel kan nämnas telefoner eller surfplattor. Den utrustning som avses i bestämmelsen är annan utrustning än den som används för att utföra genomsökningen, till exempel en telefon som en person bär med sig i samband med att genomsökning på distans utförs med hjälp av en dator som påträffats vid en husrannsakan.

Skyldigheten enligt bestämmelsen aktualiseras efter tillsägelse och kräver att det kan antas att åtgärden annars försvåras, till exempel när det finns risk för att en person ska använda sin telefon för att ändra eller radera handlingar i det informationssystem som genomsöks eller för att ändra lösenord och därigenom förhindra åtkomst till innehållet. Det krävs konkreta omständigheter som gör att det kan antas att åtgärden försvåras för att en tillsägelse ska bli aktuell och det ska också beaktas att den berörda personen kan behöva använda utrustningen för andra ändamål samtidigt som genomsökningen sker. Som exempel kan nämnas en telefon som behöver användas för att ringa ett samtal i ett helt annat ärende. Samma allmänna principer som vid tvångsmedelsanvändning i övrigt, däribland proportionalitetsprincipen, ska tillämpas (jfr prop. 2021/22:119, s. 182 f.).

Slutligen framgår av bestämmelsen att utrustningen får omhändertas tillfälligt om personen vägrar lämna den ifrån sig trots tillsägelse. Endast en polisman eller en tulltjänsteman får omhänderta utrustningen. Däremot utesluter inte bestämmelsens ordalydelse att även civilanställd personal får uppmana någon att lämna ifrån sig utrustningen (jfr prop. 2021/22:119, s. 183).

Bestämmelsen ger inte stöd för någon annan åtgärd än ett kortvarigt omhändertagande och ger inte rätt att genomsöka utrustningen. Regleringen motsvarar vad som gäller när genomsökning på distans utförs i en förundersökning.

9 g §

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman eller en tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänsteman genomföra autentiseringen.

Paragrafen, som är ny, reglerar under vilka förutsättningar som biometrisk autentisering ska få användas vid verkställighet av en husrannsakan eller genomsökning på distans för att öppna ett avläsningsbart informationssystem. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.4 och 13.13.5. En motsvarande bestämmelse finns i 27 kap. 17 f § RB.

Av bestämmelsen följer att vissa personer är skyldiga att på tillsägelse av en polisman eller en tulltjänsteman medverka till biometrisk autentisering för att öppna ett avläsningsbart informationssystem. En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, till exempel fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Vad som avses med ett avläsningsbart informationssystem har berörts i kommentaren till 2 § andra stycket.

En förutsättning för att någon ska vara skyldig att medverka till en biometrisk autentisering är att det finns anledning att anta att han eller hon kan öppna informationssystemet. Det kan ofta finnas anledning att anta att den som exempelvis en telefon påträffas hos har möjlighet att låsa upp telefonens biometriska spärrar, men det kan även finnas omständigheter som talar för att någon annan person har möjlighet att öppna telefonen genom en biometrisk autentisering. Skyldigheten att medverka till en biometrisk autentisering inträder endast då en husrannsakan eller genomsökning på distans annars försvåras, till exempel om det inte är möjligt att öppna informationssystemet med tekniska hjälpmedel eller om en sådan åtgärd är så tids- eller resurskrävande att ändamålet med husrannsakan eller genomsökningen går förlorat (jfr prop. 2021/22:119, s. 173).

På samma sätt som vid användningen av tvångsmedel och andra särskilda verkställighetsåtgärder gäller proportionalitetsprincipen och denna princip ska beaktas av den som genomför autentiseringen. En biometrisk autentisering ska vidare utföras på ett sätt som inte väcker onödigt uppseende eller olägenheter i övrigt för den som utsätts för åtgärden. Detta innebär bland annat att åtgärden ska utföras under ordnade former och den som ska medverka till en biometrisk autentisering kan till exempel behöva tas till en avskild plats för att åtgärden ska väcka så lite uppmärksamhet som möjligt. Vad som utgör minst olägenhet för den som utsätts för åtgärden får avgöras i det enskilda fallet och kan, om det är lämpligt, avgöras i dialog med den som ska utsättas för åtgärden (jfr prop. 2021/22:119, s. 174).

Om den som ska medverka vägrar har en polisman eller tulltjänsteman rätt att genomföra autentiseringen. Om personen motsätter sig åtgärden får våld användas för att genomföra autentiseringen (jfr prop. 2021/22:119, s. 174).

Vid bedömningen av om en tvångsåtgärd som riktar sig mot ett barn ska vidtas ska FN:s konvention om barnets rättigheter och principen om barnets bästa alltid beaktas. Regleringen beträffande biometrisk autentisering motsvarar vad som gäller under en förundersökning.

11 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden där den som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne, enligt 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det av avlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Hemlig rumsavlyssning får inte ske av samtal eller annat tal där någon som angetts i första stycket talar. Om det under rumsavlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar ska omedelbart förstöras i de delar som de omfattas av förbud enligt första eller andra stycket.

Paragrafen innehåller förbud mot hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig rumsavlyssning i vissa fall. Vidare innehåller paragrafen en skyldighet att omedelbart förstöra upptagningar och uppteckningar i de delar som de omfattas av avlyssningsförbuden. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.1.

Första stycket, som innehåller förbud mot hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa fall, är oförändrat.

Med anledning av möjligheten att besluta om preventiv hemlig rumsavlyssning införs i *andra stycket* en ny bestämmelse om att hemlig rumsavlyssning inte får inte ske av kommunikation där någon som omfattas av det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB deltar. Ett motsvarande förbud vid hemlig rumsavlyssning i en förundersökning finns i 27 kap. 22 § andra stycket RB.

Tredje stycket har ändrats så att även upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning omfattas av förstörandeskyldigheten. Ändringen innebär att upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning, på samma sätt som motsvarande material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, omedelbart ska förstöras i de delar upptagningarna eller uppteckningarna omfattas av avlyssningsförbudet. I stycket görs också språkliga ändringar.

13 §

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

En försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får undersökas, öppnas eller granskas i den ordning som anges i första stycket. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag.

En enskild handling som påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans får endast undersökas, öppnas eller granskas i den ordning som anges i första stycket. Handlingen ska undersökas snarast möjligt. Denna ordning gäller även för en kopia av en sådan handling.

Paragrafen reglerar granskning av upptagningar och uppteckningar, samt undersökning, öppning och granskning av försändelser som omfattas av beslut om postkontroll, enskilda handlingar och kopior av sådana handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

I *första stycket* har hemlig rumsavlyssning lagts till i uppräknningen av tvångsmedel för att regleringen ska omfatta även upptagningar eller uppteckningar som gjorts vid användningen av detta tvångsmedel.

Andra stycket har flyttats hit från hittillsvarande 14 § för att samla bestämmelserna om granskning i en enda paragraf. Bestämmelsen är oförändrad i sak, men har ändrats redaktionellt på så sätt att det finns en hänvisning till vad som anges i första stycket vad gäller vem som får undersöka, öppna eller granska försändelsen samt hur och till vem denna rätt kan delegeras.

Med anledning av att en möjlighet att besluta om husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans har införts i lagen har det i *tredje stycket*, som är nytt, föreskrivits att en enskild handling som påträffas vid en sådan åtgärd endast får undersökas, öppnas eller granskas i den ordning som anges i första stycket. Det innebär att handlingen får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket och att granskningen efter anvisning får utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Handlingen ska vidare undersökas snarast möjligt. Denna ordning gäller även för en kopia av en sådan handling. Med enskild handling avses detsamma som 27 kap. 12 § RB. En motsvarande reglering gäller även i en förundersökning för husrannsakan och genomsökning på distans enligt 28 kap. 8 och 10 i §§ RB.

Det hittillsvarande andra stycket har flyttats till 14 § första stycket.

14 §

Upptagningar, uppteckningar och kopior av enskilda handlingar 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, uppteckningarna eller kopiorna 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 där- efter förstöras.

En kopia av en enskild handling ska omedelbart förstöras i de delar som den omfattas av förbud enligt 9 d § andra stycket.

Paragrafen reglerar bevarande och förstöring av upptagningar, uppteckningar och kopior av enskilda handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

Första stycket har flyttats hit från hittillsvarande 13 § andra stycket. I *stycket* har det lagts till att även kopior av enskilda handlingar omfattas av bevarande- och förstörandebestämmelserna.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs att en kopia av en enskild handling som har framställts i strid med kopieringsförbudet i 9 d § andra stycket omedelbart ska förstöras, i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. En motsvarande reglering gäller även i en förundersökning enligt 27 kap. 17 d § andra stycket RB. Prövningen i förstörandefrågan ska avse förhållandena vid den tidpunkt då prövningen görs (jfr 2021/22:119, s. 171).

16 §

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6 eller 1 c § ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning, ett avläsningsbart informationssystem eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning 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.

Paragrafen innehåller regler om underrättelse till enskild när ett tvångsmedel har använts. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

I *första stycket* införs hänvisningar till 1 b § första stycket 6 och 1 c §, som innehåller bestämmelser om hemlig rumsavlyssning. Som framgår av bestämmelsens utformning styrs frågan om underrättelseskyldighet av vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tvångsmedelsanvändningen. I de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen anges att underrättelseskyldigheten inte gäller för sådan brottslig verksamhet som faller under Säkerhetspolisens ansvarsområde (jfr *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, prop. 2006/07:133, s. 50 f. och 53 f.). Tilläggen i bestämmelsen innebär inga ändringar i detta avseende. De införda hänvisningarna innebär att även den som varit utsatt för hemlig rumsavlyssning ska underrättas om åtgärden om den brottslighet som ansökan avsett är av sådant slag att underrättelseskyldighet föreligger.

Att även den som varit utsatt för en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans ska underrättas under motsvarande förutsättningar följer av bestämmelsens utformning. Vidare föreskrivs i stycket att det vid hemlig rumsavlyssning, på samma sätt som vid hemlig kameraövervakning, inte behöver ske någon underrättelse till innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till. Detta motsvarar vad som i en förundersökning gäller enligt 27 kap. 31 § tredje stycket RB.

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, *hemlig rumsavlyssning, husrannsakan och undersökning på annat ställe* ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett. *Vid genomsökning på distans ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som åtgärden har avsett. Om en handling har kopierats enligt 9 d § ska underrättelsen även innehålla en uppgift om detta.*

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a §, 1 b § första stycket 6 eller 1 c § 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.

Paragrafen anger vad en underrättelse till enskild om användning av tvångsmedel ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

I *första stycket* har ett par tillägg gjorts med anledning av de nya tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som införts i lagen. En underrättelse om hemlig rumsavlyssning, husrannsakan och undersökning på annat ställe ska, i likhet med en underrättelse om hemlig kameraövervakning, innehålla en uppgift om vilken plats åtgärden har avsett. En underrättelse om genomsökning på distans ska innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som åtgärden har avsett. Om en handling har kopierats i samband med en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, ska underrättelsen innehålla en uppgift om kopieringen (jfr 27 kap. 17 c § RB).

Regleringen om underrättelse avseende vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden har flyttats till *andra stycket*. Regleringen motsvarar delvis hittillsvarande första stycket fjärde meningen. I stycket görs ett tillägg så att den även omfattar de nya bestämmelserna 1 b § första stycket 6 och 1 c § om hemlig rumsavlyssning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 16.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

I *andra punkten* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

6 §

Frågor om tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Om en ansökan om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 8 § andra stycket.

Frågor om tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ prövas av Stockholms tingsrätt. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a §.

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

Paragrafen reglerar bland annat vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2.

Med anledning av att 1 c § upphävs tas hänvisningen till den paragrafen i *andra stycket* bort.

6 b §

När rätten har beslutat i frågor om tillstånd till tvångsmedel enligt 1 a § ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

I paragrafen regleras en skyldighet för domstol att i vissa fall underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vid beslut i frågor om tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 13.12.2.

Med anledning av att 1 c § upphävs tas hänvisningen till den paragrafen bort.

16 §

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a § eller 1 b § första stycket 6 ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning, ett avläsningsbart informationssystem eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning 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.

Paragrafen innehåller regler om underrättelse till enskild när ett tvångsmedel har använts. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

Med anledning av att 1 c § upphävs tas hänvisningen till den paragrafen i *första stycket* bort.

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, hemlig rumsavlyssning, husrannsakan och undersökning på annat ställe ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett. Vid genomsökning på distans ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket avläsnings-

bart informationssystem som åtgärden har avsett. Om en handling har kopierats enligt 9 d § ska underrättelsen även innehålla en uppgift om detta.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket 7, 1 a § eller 1 b § första stycket 6 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.

Paragrafen anger vad en underrättelse till enskild om användning av tvångsmedel ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

Med anledning av att 1 c § upphävs tas hänvisningen till den paragrafen i *andra stycket* bort.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

1 §

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter,

2. brottsbekämpande myndigheters användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott än de som avses i punkten 1, om inte den som åtgärden företagits hos har närvarat vid denna,

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utläningar, och

4. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt förstatedje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Paragrafen reglerar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsuppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 13.12.2.

Sedan tidigare framgår det av *första styckets första punkt* att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Detta innefattar bland annat användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll enligt preventivlagen. Med anledning av att hemlig rumsavlyssning införs i preventivlagen, och att detta tvångsmedel anses utgöra ett hemligt tvångsmedel, omfattas även hemlig rumsavlyssning av tillsynsuppdraget.

Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans, som införs i preventivlagen, anses inte utgöra hemliga tvångsmedel. Även dessa åtgärder omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn, om inte den som åtgärden företagits hos har varit närvarande vid verkställigheten. Detta framgår av *andra punkten* i första stycket, som är ny. Med uttrycket ”den som åtgärden företagits hos” avses detsamma som i 28 kap. 7 § RB. Som exempel kan nämnas en husrannsakan i en lägenhet som verkställs när någon av de vuxna som disponerar lägenheten är hemma eller en husrannsakan i ett fordon som verkställs i närvaro av någon som disponerar fordonet i fråga. Det ankommer emellertid på myndigheten att slutligt avgöra om en åtgärd enligt preventivlagen omfattas av tillsynsuppdraget.

Bestämmelsen i *tredje punkten* har flyttats hit från hittillsvarande andra punkten och bestämmelsen i *fyjärde punkten* har flyttats hit från hittillsvarande tredje punkten. De är i sak oförändrade.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

1 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får, under de förutsättningar som anges i denna lag, i underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät *överförs eller* har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

I paragrafen anges vem som får hämta in uppgifter enligt lagen och vilka uppgifter som får hämtas in. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

I paragrafen har begränsningen till inhämtning av uppgifter från den som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst tagits bort. Som framgår av 9 § får inhämtning ske med myndigheternas egna tekniska hjälpmedel. Vidare framgår av ett tillägg i *första punkten* att det är tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden även i realtid. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

2 a §

Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § andra stycket, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott enligt 8 kap. 4 § eller 4 a § första stycket, 9 kap. 3 §, 6 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket eller 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken,

2. grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen (1971:69),

3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt 5 kap. 1 § första stycket eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

4. grovt tullbrott enligt 10 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

7. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Paragrafen, som är ny, anger förutsättningar för att hämta in uppgifter inom det utvidgade tillämpningsområdet som tillkommit genom en utökad brottskatalog. Övervägandena finns i avsnitt 5.3–5.8.

Av paragrafen framgår att de uppgifter som anges i 1 §, utöver i de fall som regleras i 2 §, får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar något av de brott som anges i punkterna 1–7. Vad som avses med begreppet ”särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet” är detsamma som i 2 § (se *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, prop. 2011/12:55, s. 120 f.). En förutsättning för inhämtning av uppgifter enligt paragrafen är att proportionalitetsprincipen i 2 § andra stycket är uppfylld, (jfr prop. 2011/12:55, s. 121 f.).

Ett krav för inhämtning av uppgifter är att det kan antas att den brottsliga verksamheten utövas i organiserad form eller systematiskt. Begreppet ”organiserad form eller systematiskt” har samma innebörd som i exempelvis 27 kap. 18 a § andra stycket 22 c, som har utformats med 29 kap. 2 § 6 BrB som förebild (jfr prop. 2022/23:126, s. 206). Med brottslighet som har utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att den brottsliga verksamheten har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart den aktuella brottsliga verksamheten. Med brottslighet som har utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd (*Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*, prop. 2009/10:147, s. 43).

Det är tillräckligt att det kan antas att brotten har ingått i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Det innebär att det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att så är fallet. När det gäller systematisk brottslighet är det framför allt fråga om att påvisa att ett visst tillvägagångssätt har upprepats flera gånger. Det kan ytterst sällan läggas fram en ingående utredning i fråga om de omständigheter som ligger till grund för åklagarens påstående (jfr prop. 2022/23:126, s. 207).

Genom förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet tidsbegränsas

denna utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde. Bestämmelsen upphör att gälla den 1 januari 2030, se avsnitt 1.5, 8.8 och kapitel 16.

6 §

Den verkställande myndigheten får besluta att uppgifter som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt denna lag får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet.

Paragrafen reglerar hur överskottsinformation får användas. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Ändringarna innebär att överskottsinformation som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter, utan särskilda begränsningar, får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet. Ändringarna motsvarar 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen, med den skillnaden att det inte är åklagare utan den verkställande myndigheten som beslutar om användning av överskottsinformation.

Överskottsinformation får användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka ett annat brott eller annan brottslig verksamhet, men också för att utreda brott. Både sådan information som rör det brott som tillståndet avser och information om ett annat brott eller annan brottslig verksamhet får användas, liksom information om annat än brott eller brottslig verksamhet. Informationen får även vidareförmedlas från de brottsbekämpande myndigheterna för andra ändamål än brottsbekämpning. Det kan exempelvis gälla uppgifter om att ett barn far illa, utan att det innebär brott, som bör komma socialtjänsten tillhanda, eller uppgifter som är viktiga för landets försvar som Försvarsmakten bör få del av. Användningen av informationen måste vara i överensstämmelse med tillämpliga regler i övrigt, såsom data-skydds- och sekretessregler (jfr prop. 2022/23:126, s. 221).

Den proportionalitetsprincip som gäller för inhämtningen av uppgifterna gäller under hela verkställigheten. Principen ska alltså, även sedan beslut om tvångsmedlet fattats, beaktas av den som beslutar om användning av överskottsinformation (jfr prop. 2021/22:119 s. 169 och 174). Det innebär att åtgärden endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde eller för något annat motstående intresse.

Vid bedömningen av det intrång som användningen kan innebära för den enskilde bör bland annat beaktas innehållet i eller innebörden av uppgifterna, och hur känsliga de kan vara för den som berörs. Ju känsligare uppgifterna är, desto tyngre måste betydelsen av det andra ändamål de ska användas för bedömas vara. Exempel på motstående intressen kan vara om användningen för ett annat syfte medför en risk för att det ursprungliga ändamålet med inhämtningen av uppgifterna går förlorat, liksom om sådan användning innebär att arbetsmetoder eller informatörer riskerar att röjas. Överlämnandet ska begränsas till de uppgifter som är av betydelse för det andra ändamål som informationen ska användas för (prop. 2022/23:126, s. 221 f.).

7 §

Uppteckningar av uppgifter ska granskas snarast möjligt.

Uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av beslutet om inhämtning eller för att förhindra annat brott, bevaras så länge det behövs för något av dessa syften. *I de delar uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 6 § 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.

Paragrafen, som i sin hittillsvarande lydelse betecknas 8 §, reglerar granskning, bevarande och förstörande av uppteckningar av inhämtade uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Med anledning av upphävandet av hittillsvarande 7 §, som reglerade att uppgifter som kommit fram vid inhämtning endast får användas i en förundersökning efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, har ett tillägg gjorts i *andra stycket*. Tillägget innebär att i de delar uppteckningar innehåller sådana uppgifter om brott som får användas för att utreda brott, se kommentaren till bestämmelsen om överskottsinformation i 6 §, ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt.

Det första stycket är oförändrat och det hittillsvarande tredje stycket har tagits bort.

8 §

Beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter enligt denna lag ska dokumenteras.

Paragrafen, som är ny, innehåller en dokumentationsskyldighet. Bestämmelsen motsvarar 27 kap. 35 § rättegångsbalken och 19 § preventivlagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Av paragrafen framgår att det finns en skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter. Uppgifterna ska dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt att på ett överskådligt sätt följa beslut och andra åtgärder avseende inhämtningen. Exempel på uppgifter som det kan finnas behov av att dokumentera är uppgifter om tillståndet, såsom när det beviljats och om det har ändrats eller upphävts. Även datum och tidpunkt för verkställigheten samt vilken adress, kommunikationsutrustning eller geografiskt område som verkställigheten avsett eller skett på kan dokumenteras. Dokumentationsskyldigheten kan även omfatta frågor om förstöring av uppteckningar och åtgärder som gäller användning av överskottsinformation (jfr prop. 2022/23:126, s. 234).

9 §

Vid inhämtning av uppgifter får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas.

Paragrafen, som är ny, reglerar en möjlighet för de verkställande myndigheterna att använda egna tekniska hjälpmedel vid inhämtning av uppgifter. Den motsvarar 27 kap. 25 § första stycket RB. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.
3. För uppgifter från inhämtning av uppgifter som har verkställts före ikraftträdandet gäller 6–8 §§ i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i kapitel 16.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

I *andra punkten* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

I *tredje punkten* anges att bestämmelserna om användning av över-skottsinformation samt granskning, bevarande och förstörande av uppteckningar av inhämtade uppgifter i 6–8 §§ gäller i den äldre lydelsen för uppgifter från inhämtning av uppgifter som har verkställts före ikraftträdandet.

18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet att 2 a § ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2030.

Lagen innebär att möjligheten att inhämta uppgifter enligt 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet tidsbegränsas till den 1 januari 2030. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

18.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

7 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning *som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter* 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 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. att brottslig verksamhet som anges i 1 eller 1 a § den lagen 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 till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter 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 1 b § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. att brottslig verksamhet som anges i 1 b eller 1 c § den lagen 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 eller andra stycket får beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller för tillstånd till hemlig dataavläsning vid sådana förhållanden som kan ligga till grund för tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). Övervägandena finns i avsnitt 10.8–10.10 och 13.2

I första stycket anges förutsättningar för ett tillstånd till hemlig dataavläsning i preventivt syfte. I stycket har lagts till att bestämmelsen inte omfattar hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Detta tvångsmedel regleras i andra stycket. I övrigt är stycket oförändrat.

I andra stycket, som är nytt, anges förutsättningar för ett tillstånd till hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter. I stycket hänvisas till de bestämmelser i preventivlagen som avser hemlig rumsavlyssning.

Det tredje stycket motsvarar det hittillsvarande andra stycket men språkliga och redaktionella ändringar har gjorts så att den nya bestämmelsen om hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter omfattas av bestämmelsen. Uttrycket ”sådan brottslig verksamhet som anges i första stycket” ersätts med ”den brottsliga verksamheten”.

Det hittillsvarande tredje stycket om förutsättningar för hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter har flyttats till 8 a § och det hittillsvarande fjärde stycket om förbud mot hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter har tagits bort.

8 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § får endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den person som åtgärden riktas mot.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

I paragrafen regleras krav på koppling mellan den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot och det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser vid tillstånd som avses i 7 § (preventivlagsfallen). Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2.

Av systematiska skäl görs redaktionella och språkliga ändringar i paragrafen. Det ändras så att begränsningarna i bestämmelsen avser ett tillstånd i stället för en åtgärd. Uttrycket ”en person som anges i 7 §” ersätts med ”den person som åtgärden riktas mot”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

Trots första stycket får tillståndet avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där den personen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

Paragrafen, som är ny, reglerar vissa förutsättningar för att använda hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter i preventivlagsfallen. Övervägandena finns i avsnitt 14.8.

Det första stycket motsvarar hittillsvarande 7 § tredje stycket. Begränsningen till en viss plats avser dock ett tillstånd i stället för en åtgärd till följd av att det genom andra stycket införs en möjlighet att knyta tillståndet till en person. I övrigt görs en språklig ändring genom att uttrycket ”den person som anges i 7 § första stycket”

ersätts med ”den person som åtgärden riktas mot”. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Genom *andra stycket* införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter till den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot i stället för en viss plats. En förutsättning är att det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs för att förhindra ett brott genom hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter avseende en viss plats. Det kan till exempel gälla kartläggning av hur den aktuella personen rör sig på platser där det är svårt att bedriva fysisk spaning utan att riskera upptäckt. Regleringen motsvarar vad som gäller vid hemlig dataavläsning i en förundersökning enligt 4 a § fjärde stycket (jfr prop. 2022/23:126, s. 240).

Det finns, precis som under förundersökning, inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till hemlig dataavläsning som avser såväl en viss plats som en person, om det finns förutsättningar för det.

Vidare framgår att hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter, och som har knutits till en person i stället för en plats, endast får användas på en plats där den person som åtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig och att en sådan plats inte får vara någons stadigvarande bostad. Det innebär att åtgärden endast får verkställas på sådana platser. Dessa krav har samma innebörd som i första stycket. En skillnad, när det är fråga om ett beslut som avser en person i stället för en plats, är att kraven ska beaktas vid verkställigheten och inte vid tillståndsprövningen.

8 b §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § som gäller rumsavlyssningsuppgifter får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, får tillstånd till hemlig dataavläsning beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Trots första stycket får tillståndet avse den person som åtgärden riktas mot i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Paragrafen, som är ny, reglerar vissa förutsättningar för att använda hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2 och 14.8.

Första stycket motsvarar vad som gäller vid hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i en förundersökning i de fall beslutet avser en viss plats (jfr 6 § tredje stycket). Av bestämmelsen framgår att det måste finnas en koppling mellan den plats som åtgärden avser och den person som bedömts vara inblandad i brottslig verksamhet på ett sådant sätt att hemlig dataavläsning ska få användas. Kravet på att det ska finnas ”särskild anledning att anta” att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig på en viss plats innebär att det måste finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att så kommer vara fallet, i vart fall någon gång under tillståndstiden. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot, får hemlig dataavläsning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. Detta strängare krav innebär att man måste vara så gott som säker på att den aktuella personen kommer att uppehålla sig på platsen någon gång under den tid som tillståndet gäller. Kravet gäller endast en bostad som är stadigvarande. Därmed kommer kravet inte att gälla när tillståndet avser tillfälliga bostäder, såsom hotellrum, möteslokaler eller andra tillfälliga övernattningslokaler. Även detta motsvarar vad som gäller vid hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter i en förundersökning (jfr *Hemlig dataavläsning*, prop. 2019/20:64, s. 220).

Genom *andra stycket* införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter till den person som tvångsmedelsanvändningen riktas mot i stället för en viss plats. En förutsättning är att det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs för att förhindra ett brott genom

hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter avseende en viss plats. Ett exempel på en sådan situation är att den aktuella personen för samtal som är intressanta när han eller hon rör sig utomhus mellan olika platser. Regleringen motsvarar vad som gäller vid hemlig dataavläsning i en förundersökning enligt 6 § fjärde stycket (jfr prop. 2022/23:126, s. 242 f).

Det finns, precis som under förundersökning, inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till hemlig dataavläsning som avser såväl en viss plats som en person, om det finns förutsättningar för det.

Den hemliga dataavläsningen får endast användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Detta innebär att åtgärden endast får verkställas på sådana platser. Ytterligare en begränsning är att den hemliga dataavläsningen får användas i en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att den personen kommer att uppehålla sig där. De aktuella kraven har samma innebörd som i första stycket. En skillnad, när det är fråga om ett beslut som avser en person i stället för en plats, är att kraven ska beaktas vid verkställigheten och inte vid tillståndsprövningen.

10 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 eller 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Vid hemlig dataavläsning enligt första stycket får meddelanden inte hindras att nå fram enligt 2 § andra stycket.

I paragrafen regleras förutsättningar för tillstånd till hemlig dataavläsning för avläsning eller upptagning av kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter i underrättelseverksamhet (inhämtningslagsfallen). Övervägandena finns i avsnitt 5.3–5.8.

De förutsättningar som anges i *första stycket* motsvarar vad som gäller enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas

underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Ett tillägg har gjorts i stycket, som hänvisar till den utvidgade brottskatalog som införs i 2 a § IHL.

Det hittillsvarande *tredje stycket* tas bort eftersom det införs en möjlighet använda hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid.

11 a §

Hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter får aldrig användas på en plats dit tillträdestillstånd enligt 13 § inte får beviljas.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot att använda hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter på vissa platser. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.1 och 14.8.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 a §, men har flyttats eftersom förbuden mot hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter på vissa platser ska gälla även i preventivlagsfallen. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

12 §

Vid hemlig dataavläsning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att det avläsningsbara informationssystemet finns tillgängligt. Om platsen är en bostad som stadigvarande används av någon annan än den misstänkte eller *den person som en åtgärd enligt 7 § eller 9 § första stycket riktas mot*, får tillstånd beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att informationssystemet finns där.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att ett s.k. tillträdestillstånd ska kunna meddelas. Hänvisningarna i paragrafen ändras med anledning av att tillstånd till hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter har införts i 7 §. Frånsett en språklig ändring är paragrafen i övrigt oförändrad.

14 §

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen.

Om en ansökan som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats, ska åklagaren i samband med ansökan föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4.

Av paragrafen framgår att rätten ska pröva en ansökan om hemlig dataavläsning och vem som ska göra en sådan ansökan. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2 och 14.7.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket ändras med anledning av att det införs en möjlighet att även i preventivlagsfallen knyta ett beslut om hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter till en viss person i stället för en viss plats. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

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 eller brotten vid en åtgärd enligt 6 §, eller vem en åtgärd enligt 7 § riktas mot.

Om ett tillstånd som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en plats ska även platsen anges i tillståndet. Om tillståndet avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Om tillståndet är förenat med ett tillträdestillstånd enligt 12 §, ska det också 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.

Paragrafen reglerar vad ett beslut om hemlig dataavläsning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.2, 13.7.3 och 14.6.

Av ett tillägg i första stycket femte punkten framgår att det av ett beslut om hemlig dataavläsning i ett preventivlagsfall ska framgå vem åtgärden riktas mot. Kravet gäller alla slags beslut om hemlig data-

avläsning i preventivlagsfallen, till skillnad från beslut om hemlig dataavläsning under en förundersökning där kravet uttryckligen endast gäller för rumsavlyssningsuppgifter. I punkten görs även en språklig och en redaktionell ändring.

Av andra stycket första meningen framgår att om ett tillstånd som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en plats ska även platsen anges i tillståndet. Bestämmelsen har ändrats så att hänvisningarna till 4 a § tredje stycket, 6 § tredje stycket och 7 § tredje stycket tas bort och i stället anges att det är fråga om tillstånd som avser kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter. Genom ändringen omfattas även rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen av bestämmelsen. *Av andra meningen*, som delvis motsvarar hittillsvarande tredje stycket, anges att om ett tillstånd som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet. Genom att ersätta ”den skäligen misstänkte” med ”en viss person i stället för en viss plats” omfattas även preventivlagsfallen. I *tredje meningen*, som motsvarar hittillsvarande andra meningen, görs endast en språklig ändring.

Tredje stycket har flyttats hit från hittillsvarande fjärde stycket och är i sak oförändrat.

31 §

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 10 § ska 6 och 8 §§ lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet i lydelsen före den 1 januari 2025 tillämpas. Det som anges där om inhämtning av uppgifter ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

Uppgifter som har kommit fram vid hemlig dataavläsning enligt 10 § får användas i en förundersökning endast efter tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 4 eller 5 § som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter. Utan ett sådant tillstånd får dock inhämtade uppgifter ligga till grund för beslut om att inleda en förundersökning.

Paragrafen reglerar användningen av överskottsinformation, granskning, bevarande och förstöring när det gäller hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen. Övervägandena finns i avsnitt 8.5 och 8.6.

Tillägget i *första stycket* innebär att hänvisningen till bestämmelserna i inhämtningsslagen avser lydelsen bestämmelserna hade före den 1 januari 2025. Av detta följer att förutsättningarna för användningen av överskottsinformation samt bevarande och förstörande av uppgifter från hemlig dataavläsning i inhämtningslagsfallen inte ändras, trots att motsvarande bestämmelser i inhämtningsslagen ändras den 1 januari 2025. Frågan om vad som framledes ska gälla i frågor som behandlas i paragrafen utreds av *Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning* (Ju 2022:07).

Andra stycket är oförändrat. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 7 § IHL.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 16.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

I *andra punkten* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet. Det innebär bland annat att det inte är tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid om ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter enligt 10 § har meddelats före ikraftträdandet.

18.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar

5 kap.

Husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

3 §

Utläningen får utsättas för husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

1. 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,

2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller

3. 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.

I sådana fall är det också tillåtet att ta fingeravtryck av och att fotografera utlänningen.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sågs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att en utlänning ska få utsättas för husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och tagande av fingeravtryck. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

Tillägget i *första stycket* innebär att en utlänning under de förutsättningar som anges i bestämmelsen även får utsättas för genomsökning på distans. Begreppet genomsökning på distans har samma innebörd som i 28 kap. 10 a § RB (jfr prop. 2021/22:119, s. 177 f.).

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

4 §

Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en *husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning* enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den.

Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet.

I paragrafen regleras en polismans rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid verkställigheten av tvångsmedelsanvändning enligt 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

Med anledning av att genomsökning på distans införs i 3 § första stycket ersätts begreppet åtgärd i *första stycket* med en uppräkningslista av de åtgärder som avses, vilka är husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Detta innebär ingen ändring i sak.

Det hittillsvarande tredje stycket om när egendomen ska återlämnas har flyttats till *andra stycket* och är oförändrat. Det hittillsvarande andra stycket om kopiering av innehållet i den elektroniska kommunikationsutrustningen har flyttats till en ny paragraf, 4 a §.

Kopiering

4 a §

Om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket får innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av 4 § eller handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans kopieras.

Paragrafen, som är ny, reglerar kopiering av innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits och handlingar som påträffats vid en husrannsakan eller genomsökning på distans. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

När det gäller kopiering av innehållet i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning motsvarar bestämmelsen hittillsvarande 4 § andra stycket. Bestämmelsen innebär i övrigt att handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får kopieras under samma förutsättningar som innehållet i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning (jfr *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, prop. 2021/22:131, s. 265).

8 §

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att en utlänning ska åläggas anmälningsskyldighet enligt 2 § eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket även ansöka om godkännande att

1. enligt 10 § besluta om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck, eller

2. enligt 11 § ansöka om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll.

Ett godkännande enligt andra stycket 1 och 2 får ges om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda.

I paragrafen regleras Migrationsverkets möjlighet att besluta eller godkänna användningen av tvångsmedlen i 2, 3 och 5–7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.3.

Första stycket är oförändrat.

Tillägget i *andra stycket första punkten* innebär att Säkerhetspolisen får ansöka hos Migrationsverket om godkännande att enligt 10 § besluta även om genomsökning på distans. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

Beslut om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och fingeravtryck

10 §

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § andra stycket 1, 9 § första stycket 1 eller 16 § tredje stycket besluta om husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller fotografering eller besluta att ta fingeravtryck. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda.

I paragrafen anges vem som beslutar om användning av vissa tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.3.

Ett tillägg i paragrafen innebär att Säkerhetspolisen, efter ett godkännande enligt 8 § andra stycket 1, 9 § första stycket 1 eller 16 § tredje stycket, får besluta även om genomsökning på distans. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

22 §

Om en handling påträffas vid husrannsakan, *genomsökning på distans*, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts *enligt 4 a §* ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet.

I paragrafen regleras dels vem som får närmare undersöka eller öppna handlingar, dels när kopior som har gjorts enligt 4 a § ska förstöras. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

Ett tillägg i *första stycket* innebär att de sedan tidigare gällande reglerna för undersökning och granskning gäller även för handlingar som påträffas vid en genomsökning på distans. I övrigt är denna reglering oförändrad.

Genom att i *andra stycket* hänvisa till 4 a § omfattar den förstöranderegeln som gäller för kopior av innehållet i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning även kopior av handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund

1 Inledning

Inledningsvis vill jag hänvisa till det särskilda yttrande som jag skrev i samband med delbetänkandet i oktober 2022 och Sveriges advokatsamfunds remissyttrande.¹ De allmänna utgångspunkter som där förs fram är alltså aktuella vid de överväganden som nu är för handen. Som Justitieombudsmannen framfört i remissyttrande över delbetänkandet måste det i ett fritt och öppet samhälle krävas utomordentligt starka skäl för att brottsutredande myndigheter i hemlighet ska få övervaka enskilda utan att något brott har begåtts.² Det ska därför framhållas att om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om en utvidgning av brottskatalogen, bör det föranleda särskilt stor försiktighet vid bedömning av om det finns behov av att utvidga tvångsmedelskatalogen.

Min uppfattning är att utredningens förslag präglas av en allt för stor slagsida till förmån för de brottsbekämpande myndigheternas uttryckta behov av ytterligare tvångsmedelsverktyg och där integritetsintresset kraftigt får ge vika. Stort fokus har varit på myndigheternas uppfattning om de enskilda åtgärdernas effektivitet och utredningen har utan någon djupare analys bedömt föreslagna åtgärder som motiverade.

Jag kommer i det följande att särskilt beröra delar i utredningens förslag som tar sikte på en utvidgning av tvångsmedelskatalogen i preventivlagen och det föreslagna utökade tillämpningsområdet för

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 31 januari 2023 över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52).

² Riksdagens ombudsmän, Yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52).

inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

2 Utvidgning

2.1 Utökning av den preventiva tvångsmedelskatalogen

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning, även kallat buggning, avser avlyssning av samtal mellan enskilda. Det kan exempelvis handla om samtal som sker i en permanentbostad, i ett fordon eller i en möteslokal. Som framgår av avsnitt 10.1 får tillstånd till hemlig rumsavlyssning endast ges i förundersökningar gällande de allra allvarligaste brotten. Det är annorlunda sagt ett uttryck för uppfattningen att hemlig rumsavlyssning riskerar att utgöra störst integritetsintrång för enskilda. Redan tvångsmedlets karaktär och det stora utrymmet för intrång i den personliga integriteten talar enligt min mening för en mycket restriktiv hållning till om det bör tillåtas mot icke-brottsmisstänkta personer.

Som framgått har frågan om hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte övervägts i tidigare lagstiftningsärenden.³ Såväl utredningen som dåvarande regering ansåg att nyttan av preventiv hemlig rumsavlyssning inte väjde upp det förväntade intrånget i den personliga integriteten.⁴

Idag, cirka 10 år senare, är integritetsintrånget för den enskilde minst lika stort. Frågan är om den förväntade nyttan överväger detta. Som jag har framfört i mitt tidigare särskilda yttrande har andra nyligen införda tvångsmedelsåtgärder ännu inte hunnit få effekt. Det innebär enligt mig att det finns för stora oklarheter för att kunna konstatera att nyttan av hemlig rumsavlyssning överväger det stora integritetsintrånget.

Jag vill även lyfta fram den behovsbedömning som gjordes i betänkande av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel. Det konstateras att preventiva tvångsmedel i regel blir aktuellt på ett tidigt stadium, vilket innebär att det mer sällan finns konkreta uppgifter om till exempel att viktiga möten ska ske på en viss plats för att avhandla viktiga frågor. Behovet tycks i detta skede i högre utsträck-

³ Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel, SOU 2012:44.

⁴ SOU 2012:44 s. 586, prop. 2013/14:237, s. 101.

ning avse sådan information som typiskt sett erhålls från andra tvångsmedel.⁵ Myndigheternas behovsbeskrivningar (avsnitt 10.3) leder inte enligt min mening till en annan bedömning.

Husrannsakan och genomsökning på distans

Det finns anledning att påminna om att de brottsbekämpande myndigheterna vid införandet av preventivlagen angav, precis som nu, att det fanns ett stort behov av att kunna göra husrannsakan i preventivt syfte. Regeringen ansåg emellertid att sådan husrannsakan innebar ett mycket långtgående intrång i den personliga integriteten, vilket fodrar ett mycket starkt behov av sådana åtgärder. Det behov som beskrivits av de brottsbekämpande myndigheterna ansågs inte vara tillräckligt starkt.⁶

Som det har konstaterats i avsnitt 11.2.1 kan platsen för husrannsakan variera och därmed även integritetsriskerna. Det kan avse alltifrån en permanentbostad där flera personer bor, till en obebodd lägenhet som tjänar som förvaringsplats för till exempel vapen. Jag ifrågasätter inte att integritetsriskerna är mindre i det senare fallet än i det förra. Utredningen konstaterar emellertid att *”En reglering som inte tillåter husrannsakan i preventivt syfte utesluter även de lindrigaste av intrång som en husrannsakan kan tänkas innebära”*.⁷ En sådan slutsats utgör en alltför generös hållning till husrannsakens institutet som sådant. Utgångspunkten bör enligt min mening snarare vara att en reglering som tillåter husrannsakan i preventivt syfte möjliggör även för de mest integritetskänsliga intrång som en husrannsakan kan tänkas innebära. Det kan till exempel gälla en permanentbostad för en hel familj. Det ovannämnda är ett exempel på att utredningens förslag genomgående undergräver integritetsintresset. Att ge myndigheterna möjlighet till sådana ingripande åtgärder torde ställa mycket höga krav på ett påtagligt behov, tilltänkt effektivitet och proportionalitet.

Jag anser inte att den påstått tilltänkta effektiviteten överväger integritetsintresset. Det ska härvid nämnas att det redan med dagens lagstiftning finns möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att göra husrannsakan utanför en förundersökning. Bland annat med stöd av polislagen (1984:387) och lagen (2022:700) om särskild kon-

⁵ SOU 2012:44 s. 586.

⁶ Prop. 2005/06:177 s. 51 f.

⁷ Kap. 11. s. 5.

troll av vissa utlänningar. Att beakta är även att tillämpningsområdet för att göra husrannsakan inom rättegångsbalkens reglering är mer generöst än för hemliga tvångsmedel såsom HÖK, HAK med mera. Enkelt uttryckt finns det redan idag generösa regler som tillåter husrannsakan.

Med anledning av det ovannämnda är min bedömning att det inte finns tillräckligt med belägg för att det föreligger ett sådant påtagligt behov av husrannsakan i preventivt syfte att det överväger det intrång i den personliga integriteten som åtgärden skulle innebära.

Avslutningsvis kan sägas det som har framhållits om husrannsakan i preventivt syfte även gör sig gällande vid genomsökning på distans. Dock med det tillägget att nämnda åtgärd nyligen har införts och är ett förhållandevis nytt inslag i svensk rätt, varför det bör finnas särskilt stor anledning att vara återhållsam med att tillåta åtgärderna även i preventivt syfte, innan nuvarande lagstiftnings effekter har utvärderats.

2.2 Utvidgat tillämpningsområdet av inhämtningslagen

Med anledning av det förslagna utökade tillämpningsområdet för inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen, och lagen om hemlig dataavläsning, finns det anledning att påminna om vad ett sådant inhämtade av trafik och lokaliseringssuppgifter *faktiskt* innebär samt vad EU-domstolen har uttalat om sådan inhämtning.

Som framgått av avsnitt 3.2.3 har EU-domstolen konstaterat att inhämtande av sådana uppgifter kan innebära att mycket känslig information om enskilda kan kartläggas. Det möjliggör för rättsutredande myndigheter att kunna kartlägga enskildas vanor i vardagslivet, deras stadigvarande respektive tillfälliga uppehållsorter, förflyttningsmönster och övriga aktiviteter samt även sociala relationer, umgängeskretsar med mera. Jag vill särskilt understryka att EU-domstolen i den s.k. Tele2-domen skriver att sådana uppgifter gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationerna.⁸ EU-domstolen har i ett antal andra avgöranden betraktat såväl lagring som tillgång till sådana uppgifter som ett långtgående och synner-

⁸ Tele2-domen s. 99.

ligen allvarligt ingrepp i enskildas grundläggande rättigheter.⁹ Det nyss nämnda gäller naturligtvis även i relation till insamling i realtid av uppgifter.

Redan av EU-domstolens uttalanden följer att det finns anledning att inta en restriktiv hållning vid överväganden av ett utvidgat tillämpningsområde av inhämtade av kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter genom inhämtningslagen och lagen om hemlig data-avläsning.

Att överväga att tillåta inhämtning av sådana uppgifter för brott som har minimistraff på fängelse i sex månader, såsom grov stöld, grovt bokföringsbrott och grov marknadsmanipulation, innebär ett betydande avsteg från nuvarande ordning där tillstånd för inhämtning får ges antingen brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller för vissa särskilt angivna samhälls-farliga brott, såsom spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Jag anser inte att det är motiverat att tillåta inhämtning av så pass känsliga uppgifter mot personer som inte är brottsmisstänkta i syfte att stävja den angivna brottsligheten. Den allmänna problembild som ligger till grund för föreslagen utvidgning av preventiva tvångs-medel är den rådande brottsutvecklingen i form av ökat gäng- och skjutvapenvåld. Även om vissa av de angivna brotten i enskilda fall kan knytas till organiserad brottslighet, är det min uppfattning att brottsligheten *i sig* inte har ett så nära samband med det ökade gäng-våldet att det är motiverat att utöka tillämpningsområdet på det sätt som nu föreslås. Inte heller är brottsligheten av en sådan karaktär som nödvändiggör preventiva tvångsmedel, sett till det betydande integritetsintrånget.

3 Avslutande kommentarer och reservationer

Som jag inledningsvis framhållit är utredningens förslag till stor del grundade på de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar. Det saknas en mer djupgående analys av tilltänkt effektivitet i relation till det betydande integritetsintrånget som åtgärderna såväl

⁹ Se avsnitt 3.2.3 med hänvisning till bl.a. La Quadrature du Net m.fl.-domen, s. 117 och Prokuratuur-domen, s. 36 och Commissioner of An Garda Síochána, s. 45.

sammantaget som var för sig innebär. Det saknas också genomgående proportionalitetsavvägningar.

Det breda perspektivet har över lag saknats i de överväganden som präglat utredningens första delbetänkande och det förevarande. Det har enligt min mening gjorts en allt för isolerad bedömning av enskilda tvångsmedels tillänkta effektivitet, som baseras på de brottsbekämpande myndigheternas beskrivningar. Det breda perspektivet saknas genomgående i analysen. Med det menar jag att den omfattande utvidgningen av såväl tillämpningsområdet som tvångsmedelsverktygen, tillsammans med andra nyligen införda tvångsmedelsåtgärder som jag redogjort för i mitt första särskilda yttrande, kan ha den negativa effekten att folk *upplever* sig vara mer övervakade. Den upplevda känslan av statlig övervakning kan generera en känsla hos folk i allmänhet som i värsta fall resulterar i att vi som individer blir mer återhållsamma eller i vart fall osäkra på att nyttja våra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefrihet, mötesfrihet, åsiktsfrihet med mera. Det är ett perspektiv som måste tas i beaktande vid överväganden av så ingripande tvångsmedelsåtgärder som nu föreslås.

Att staten ska ges möjlighet att bereda sig tillträde eller avlyssna människor i deras mest privata sfär, såsom i hem eller elektronisk utrustning, utan att det finns en konkret brottsmisstanke är ett så pass markant skifte från tidigare ordning att jag inte anser det vare sig motiverat eller proportionerligt. I synnerhet inte som det nyligen har införts flera åtgärder med samma syfte, att stävja det ökade gäng- och skjutvapenvåldet.

Mot den bakgrunden förordar jag att lagstiftaren inte går vidare med utredningens förslag i någon del.

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 igenomsnitt, 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. spaning. 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 in-

gripande 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 miss-tänkte eller något annat motstående intresse.

Regelverket om hemliga tvångsmedel innehåller även flera rätts-säkerhetsgarantier. Förhandsprövning av domstol är en sådan. Huvud-

regeln 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 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, 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 förslagets 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 §§ kommittéförordningen (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 inhämtningslagen 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 distans

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)

Kommittédirektiv 2023:9

Tilläggsdirektiv till Utredningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2023

Utvidgning 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. 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.

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 ytterligare tilläggsdirektiv som beslutades den 7 juli 2022 har utredaren vidare 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 (dir. 2022:104). Utredaren fick också 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. Enligt tilläggsdirektiven skulle 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 skulle slutredovisas senast den 31 maj 2023.

I oktober 2022 redovisade utredningen 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 genom delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52). Betänkandet har skickats på remiss till den 31 januari 2023.

Utredaren får nu också i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen.

Utredningstiden förlängs. De delar av uppdraget som kvarstår sedan tidigare och den del av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska slutredovisas senast den 13 oktober 2023.

Uppdraget att ta ställning till om det bör införas en möjlighet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen

Inhämtningslagen reglerar de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att i underrättelseverksamhet hämta in 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. Inhämtningen av uppgifter om meddelanden är begränsad till historiska uppgifter.

I förarbetena till inhämtningslagen anges i fråga om vilka uppgifter som ska kunna hämtas in att samma bedömning bör göras som i fråga om inhämtning i en förundersökning innan det finns en skäpligen misstänkt (prop. 2011/12:55 s. 83).

Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel har nyligen i sitt delbetänkande Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19 s. 203–208) föreslagit 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. Utredningen har vidare föreslagit att motsvarande ändring ska göras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna finns ett påtagligt behov av uppgifter i realtid i synnerhet i utredningar om komplex cyberbrottslighet, t.ex. utpressningsprogram och internetrelaterade sexualbrott mot barn.

De brottsbekämpande myndigheterna har även pekat på ett behov av att få ta del av uppgifter om meddelanden i realtid vid inhämtning enligt inhämtningslagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas.

Genom lagen 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 innefattar brott som anges i 2 § inhämtningslagen. Med hänsyn till sambandet mellan bestämmelserna bör utredarens uppdrag även omfatta hemlig dataavläsning.

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

De delar av uppdraget som kvarstår att redovisa, det vill säga 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, skulle slutredovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningstiden förlängs. De delar av uppdraget som kvarstår sedan tidigare och den del av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska i stället slutredovisas senast den 13 oktober 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)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
- Vem äger fastigheten. [55]

Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]