

## 8 Tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen

### 8.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren, med beaktande av de slutsatser som dragits vid utvärderingen, vid en avvägning mellan å ena sidan det behov av tvångsmedelsanvändning som bedöms finnas och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör justeras i något eller några avseenden. Därvid ska – utöver de frågor som redan berörts i betänkandet – analyseras bl.a.

- om det finns skäl att särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel på underrättelsestadiet eller under förundersökning,
- om det finns skäl till förändringar av tillämpningsområdet för tvångsmedlen, exempelvis när det gäller för vilka brott som tvångsmedlen får tillämpas, och
- om det finns skäl att förändra gällande beslutsordning i något eller några avseenden, inklusive om det finns behov av en särskild beslutsordning i brådskande fall.

Det bör enligt direktiven finnas förutsättningar att samlat ta slutlig ställning till de tillfälliga lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. Det betonas att det är angeläget att åstadkomma en så klar och överblickbar tvångsmedelsreglering som möjligt.

De nämnda frågorna rörande tillämpningsområdet behandlas i detta kapitel. Frågorna om beslutsordning och eventuell permanentning – samt vissa närliggande frågeställningar – behandlas längre fram (se kap. 12–13).

## 8.2 Finns det skäl att särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till tvångsmedlen?

**Bedömning:** Tvångsmedlens tillämpningsområde bör inte bestämmas genom en direkt hänvisning till Säkerhetspolisen eller dess verksamhetsområde. I stället bör regleringen utformas med anknytning till vilken brottslighet det är fråga om och beroende på om användningens syfte är utredande eller preventivt.

Frågan om en eventuell särreglering av Säkerhetspolisens tillgång till tvångsmedlen är nära knuten till andra frågeställningar kring tvångsmedlens tillämpningsområde. Framför allt tangerar den frågorna om vilken brottslighet de olika tvångsmedlen ska få riktas mot och om vilka övriga kriterier som ska gälla för preventiv tvångsmedelsanvändning.

Det skäl som kan anföras för en särreglering av Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning är främst att Säkerhetspolisens uppdrag skiljer sig från den öppna polisens och att Säkerhetspolisen möter andra hot (se ovan avsnitt 3.1.2). Säkerhetspolisen kan redan av detta skäl anses ha särskilda behov av tvångsmedel (se t.ex. Ulväng i SvJT 2007 s. 4 och 14 och Lindberg i SvJT 2007 s. 57).

Att behoven ser olika ut hos Säkerhetspolisen och den öppna polisen står i och för sig klart (se avsnitt 7.5.2). Det är dock varken principiellt riktigt eller ändamålsenligt att bestämma tvångsmedels tillämpningsområde genom en direkt hänvisning till en viss organisation eller dess verksamhetsområde. I stället ska regleringen kopplas till tvångsmedlens ändamål och vilken brottslighet det är som ska bekämpas. Tillämpningsområdet skulle annars kunna påverkas t.ex. av förändringar i arbetsfördelningen mellan olika organisationer (se t.ex. Ds 2005:21 s. 188). Gränsen mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens ansvarsområden är

dessutom inte i alla avseenden glasklar (se t.ex. prop. 2005/06:177 s. 41).

Tillgången till tvångsmedlen bör alltså regleras med utgångspunkt från vilken brottslighet det är fråga om och beroende på om användningens syfte är utredande eller preventivt, och inte utifrån vilken aktör inom rättsväsendet som är ansvarig. Redan nu kan dock konstateras att en sådan lösning i praktiken kommer att medföra att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel kommer att skilja sig mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

## 8.3 Tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel under förundersökningen

### 8.3.1 Inledning

Det hemliga tvångsmedel under förundersökning vars reglering i sin helhet omfattas av utredningsuppdraget är hemlig rumsavlyssning. De övriga hemliga tvångsmedlen omfattas av uppdraget endast i den mån de avser "särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet". De regler som därvid ska utvärderas är de som återfinns i 2008 års utredningslag. Vad gäller förutsättningarna för att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse är det därmed främst intressant om en särreglering – jämfört med reglerna i 27 kap. rättegångsbalken – bör finnas för vissa brott.<sup>1</sup>

I detta avsnitt behandlas följande frågeställningar avseende hemliga tvångsmedel under förundersökning.

- Vilka tvångsmedel bör få användas?
- Beträffande vilka brott bör vart och ett av tvångsmedlen få användas?
- Vilka krav bör i övrigt vara uppfyllda för att tvångsmedlen ska få användas (skäligen misstänkt person, synnerlig vikt för utredningen, viss anknytning till teleadress eller plats m.m.)?

---

<sup>1</sup> Viss särreglering finns i 2008 års utredningslag även beträffande möjligheterna till beslag (dvs. ett tvångsmedel som inte kan räknas till de hemliga). Denna särreglering – som avser beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående i vissa fall – behandlas i avsnitt 12.2.

### 8.3.2 Tvångsmedel som bör få användas

**Bedömning:** Beträffande sådan särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som utredningens uppdrag avser bör – vid sidan av de hemliga tvångsmedel som för närvarande är tillåtna enligt 27 kap. rättegångsbalken – även hemlig rumsavlyssning fortsatt få användas av de brottsbekämpande myndigheterna.

#### 8.3.2.1 Inledning

Hemliga tvångsmedel som i dag enligt permanent reglering i 27 kap. rättegångsbalken får användas under förundersökning är alltså hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Även kvarhållande av försändelse beskrivs ibland som ett hemligt tvångsmedel (se avsnitt 3.4.2). Utredningen har inte att ta ställning till förekomsten av dessa tvångsmedel i sig, utan endast till om användningen bör särregleras beträffande vissa allvarliga eller samhällsfarliga brott (se de nästföljande avsnitten).

Beträffande sådan särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som utredningens uppdrag avser finns emellertid möjlighet att använda även hemlig rumsavlyssning. En inledande fråga är om det finns skäl att fortsatt tillåta detta tvångsmedel. Det är främst detta som behandlas här. Avsnittet är inte särskilt omfattande eftersom den grundläggande frågan av betydelse för detta ställningstagande – avvägningen av behov, nytta och effektivitet mot åtgärdens integritetsintrång – har behandlats i kapitel 7.

Det bör i detta sammanhang nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att det finns behov av ett nytt tvångsmedel, nämligen hemlig dataavläsning. Införandet av hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel är en ansenlig och grannlaga fråga som faller utanför det som utredningen har möjlighet att behandla inom ramen för sitt uppdrag (se dock avsnitt 14.2 beträffande behovet av att överväga frågan).

#### 8.3.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Frågor om nytta, behov och effekter på den personliga integriteten av hemlig rumsavlyssning har alltså analyserats i kapitel 7. Utredningen har, bl.a. mot bakgrund av den kartläggning som skett

av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, funnit att de brottsbekämpande myndigheterna (såväl den öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen) har ett påtagligt behov av att i vissa situationer använda hemlig rumsavlyssning och att användningen kan förväntas medföra beaktansvärd utredningsnytta. Det har dock även konstaterats att tvångsmedlet i vissa situationer kan medföra ett betydande integritetsintrång. Vi har bedömt att en rimlig balans mellan effektivitets- och integritetsintressena medför att användning av hemlig rumsavlyssning fortsatt i vissa fall bör få ske, men att särskild restriktivitet måste iaktas när tillämpningsområdet för tvångsmedlet bestäms (se avsnitt 7.5.3.1).<sup>2</sup>

De slutsatser som utredningen kommit till vid sin analys – och det relativt omfattande material som dessa baserats på – innebär att utredningen anser att det finns ett tillräckligt underlag för ståndpunkten att hemlig rumsavlyssning under vissa förutsättningar ska få användas av de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa förutsättningar, dvs. avgränsningen av den brottslighet som användningen ska få avse samt de övriga rekvisit som ska ställas upp för användningen, behandlas i de följande avsnitten.

### **8.3.3 På vilka brott ska tvångsmedlen få tillämpas?**

#### **8.3.3.1 Inledning**

I detta avsnitt behandlas frågan vid om vilka brott som de aktuella hemliga tvångsmedlen ska få tillämpas. Utöver hemlig rumsavlyssning omfattas hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning av framställningen, eftersom viss särreglering finns för tvångsmedlen vid samhällsfarlig brottslighet.

Däremot berörs inte kvarhållande av försändelse här eftersom någon särreglering av tillämpningsområdet inte finns och inget sådant behov heller har kommit fram. Se dock beträffande interimistiska beslut om detta tvångsmedel i avsnitt 12.1.3.

Inledningsvis anges i det följande något om den gällande regleringen och dess bakgrund. Därefter berörs synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna och andra. Slutligen gör utredningen sina analys och sina bedömningar.

---

<sup>2</sup> Användningen av tvångsmedlet måste också hänföra sig till ett väl avgränsat område och även i övrigt tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav (se kapitel 9).

### 8.3.3.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund

#### *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning*

Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller följande. Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående brott med straffminimum på minst två år samt brott vars straffvärde kan antas överstiga två år (se 18 § andra stycket respektive 20 a § andra stycket). Hemlig teleövervakning får användas vid brott med straffminimum på minst sex månader samt vid vissa brott med lägre straffminimum, nämligen dataintrång, barnpornografibrott som inte är ringa, narkotikabrott och narkotikasmuggling (19 § andra stycket). Samtliga tre tvångsmedel får användas även vid försök, förberedelse eller stämpling till de omfattade brotten.

Huvudregeln är sålunda att de brott som kan föranleda hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken avgränsas med hjälp av deras straffminimum. En sådan avgränsning har ansetts utgöra en garanti för att tvångsmedlen används endast vid misstanke om särskilt grova brott. Den straffvärdeventil som tillämpas för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning syftar främst till att undvika den inkonsekvens som kan följa av att brott som straffvärdemässigt är helt likvärdiga kan få olika behandling i tvångsmedelshänseende beroende på straffskalorna (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 32 ff.). Endast för hemlig teleövervakning har undantag gjorts från anknytningen till straffminimum eller straffvärde. Detta har gjorts beträffande (ett fåtal) särskilt uppräknade brott. Som skäl för detta har angetts att de uppgifter som kan erhållas genom hemlig teleövervakning typiskt sett är av stor betydelse vid utredningen av dessa brott (a. prop. s. 35).

Beträffande vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde gäller emellertid särreglering enligt 2008 års utredningslag. Av dess 3 § framgår att tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får meddelas beträffande brott som lagen omfattar, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som beskrivits ovan.

Flera av de brott som 2008 års utredningslag omfattar har straffminima som uppfyller kraven i 27 kap. rättegångsbalken för samtliga tvångsmedel. Detta gäller grovt sabotage, mordbrand

(som inte anses mindre allvarlig), grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse (inte mindre allvarlig), uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, krigsanstiftan, grovt spioneri och terroristbrott. Beträffande dessa brott fyller 2008 års utredningslag främst en funktion genom den möjlighet till interimistiska beslut som den erbjuder (se avsnitt 12.1.3).

Mer intressant i nu aktuellt avseende är att lagen omfattar även följande brott:

- sabotage,
- olovlig kårverksamhet,
- brott mot medborgerlig frihet,
- spioneri,
- obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott,
- olovlig underrättelseverksamhet,
- företagsspioneri, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning (s.k. statsstyrt företagsspioneri),
- brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (s.k. terrorismfinansiering), samt
- brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Också följande brott omfattas, under förutsättning att dessa innefattat en sabotagehandling som uppfyller rekvisiten i 13 kap. 4 § brottsbalken:

- mordbrand (även mindre allvarlig),
- allmänfarlig ödeläggelse (även mindre allvarlig),
- kapning,
- sjö- eller luftfartssabotage, samt
- flygplatsabotage.

Slutligen omfattas straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till samtliga brott ovan.

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. De brott som räknades upp i 1952 års lag hade valts för att de ansågs vara för landets säkerhet särskilt allvarliga brott, en bedömning som ansågs stå sig under de år lagen tillämpades (se prop. 1952:22 s. 44 samt t.ex. prop. 2003/04:74 s. 8).

Med vissa undantag omfattades brotten i 2008 års utredningslag också av den tidigare lagen. De brott som lades till i katalogen i och med 2008 års lag var brott mot medborgerlig frihet, statsstyrt företagsspioneri och terrorismfinansiering. I samband med att lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet infördes, den 1 december 2010, lades även brott enligt den lagen till katalogen.

Brotten som innefattas i katalogen i 2008 års utredningslag bedömdes av regeringen vara av särskilt samhällsfarligt slag. Med särskilt samhällsfarlig brottslighet avsågs brottslighet som direkt eller indirekt hotade vitala samhällsintressen. Beträffande flertalet av dem framhölls även att de regelmässigt var svårutredda. (Se prop. 2007/08:163 s. 39 samt 50 ff.)

Om de brott som var nya för 2008 års lag anförde regeringen bl.a. följande. Brott mot medborgerlig frihet är ett systemhotande och samhällsfarligt brott av ett slag som ett demokratiskt samhälle måste kunna skydda sina medborgare mot. Det är väsentligt att de grundlagsfästa rättigheter som upptas i straffbestämmelsen skyddas. Erfarenheten visar att denna typ av brott ofta begås av personer som ingår i slutna grupperingar eller nätverk vilket gör att brotten regelmässigt är svåra att utreda (a. prop. s. 51). Behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri är i huvudsak detsamma som vid utredningen av spioneri. Det statsstyrda företagsspioneriet kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för svenska företag. I förlängningen kan viktiga svenska samhällsintressen som är avgörande för vårt välstånd drabbas. Brottsligheten kan även försämra förutsättningarna för att utveckla och bibehålla skyddet för landets säkerhet. I praktiken är det också svårt att dra en gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri (a. prop. s. 55). Ändamålet med terroristbrottslagen, finansieringslagen och lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet är i stort detsamma, nämligen att bekämpa terrorism. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om ett



terroristbrott eller ett brott mot någon av de andra två lagarna. Till detta kommer att det givetvis är mycket viktigt att all form av terroristanknuten verksamhet kan stoppas i ett så tidigt skede som möjligt. Ett sätt att förebygga fullbordade terrorattentat är att tidigt ingripa mot dem som på något sätt deltar i terroranknuten verksamhet, exempelvis genom finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning (a. prop. s. 57 samt prop. 2009/10:78 s. 53 f.).

Ett annat brott som gavs mycket uppmärksamhet när 2008 års utredningslag infördes var olovlig kårverksamhet. Regeringens särskilda utredare föreslog att detta brott inte skulle omfattas av den nya regleringen. Hon framhöll främst två skäl för detta; dels brottets ganska låga straffskala, dels risken för att myndigheterna skulle tillämpa bestämmelsen extensivt i syfte att förebygga brott. Därtill angavs att brottet var otidsenligt och därför borde ses över (Ds 2007:2 s. 179 ff.).

Regeringen konstaterade att straffskalan för olovlig kårverksamhet innehöll böter, samt att det fanns anledning att fråga sig om brottets rekvisit i alla delar var helt anpassade efter dagens förhållanden. Det kunde därför finnas anledning till tveksamhet när det gällde att knyta bestämmelser om hemliga tvångsmedel till brottet. Regeringen framhöll dock följande (prop. 2007/08:163 s. 53).

Bestämmelsen om olovlig kårverksamhet har, enligt regeringens mening, ett mycket viktigt syfte. Sammanslutningar som faller in under straffbestämmelsen kan lätt utvecklas till hot mot det demokratiska samhället. Det är angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa mot sådana sammanslutningar på ett tidigt stadium och innan allvarigare brott begås. Utredningssvårigheterna vid förundersökningar som rör denna typ av brott är också betydande. Användning av tvångsmedel är ett mycket effektivt verktyg – och i viss mån också en direkt förutsättning – för utredande och lagföring av författningshotande brottslighet. Risken för att tvångsmedel skulle missbrukas är i dag begränsad, dels därför att Åklagarmyndigheten numera har stramat upp sin hantering av detta slag av ärenden, dels därför att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden numera utövar tillsyn över tvångsmedelsanvändningen.

Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att möjligheten till utvidgad tvångsmedelsanvändning vid förundersökning som rör olovlig kårverksamhet inte skulle tas bort.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Regeringen anmärkte i sammanhanget att det kunde finnas skäl att överväga om straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet hade en i alla delar ändamålsenlig utformning utifrån dagens förhållanden samt att regeringen avsåg att utreda den frågan. Så har emellertid

*Hemlig rumsavlyssning*

Även beträffande hemlig rumsavlyssning valdes att som huvudregel använda minimistrafvet för att avgränsa de brott avseende vilka tvångsmedlet skulle få användas (2 §). Hemlig rumsavlyssning får sålunda användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år. Därtill finns en straffvärdeventil som dock tillämpas tillsammans med en brottskatalog. Tvångsmedlet får sålunda användas avseende vissa brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse fyra år. Dessa brott är

- människohandel,
- våldtäkt,
- grovt sexuellt tvång,
- våldtäkt mot barn,
- grovt sexuellt övergrepp mot barn,
- grovt utnyttjande av barn för sexuell posering,
- grovt koppleri,
- grov utpressning,
- grovt barnpornografibrott,
- grovt övergrepp i rättssak,
- grovt narkotikabrott, och
- grov narkotikasmuggling.

Därtill får hemlig rumsavlyssning användas vid straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till samtliga brott ovan (även de med föreskrivet straffminimum), förutsatt det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Regeringen betonade att det med hänsyn till tvångsmedlets särskilt ingripande karaktär fanns anledning att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av reglerna. Skälet till att ett straffminimum på fyra års fängelse krävs enligt huvudregeln var att de allvarligaste brotten skulle omfattas av tillämpningsområdet. Som exempel på sådana brott nämndes mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott (prop. 2005/06:178 s. 51).

---

inte skett, och det ärende som inleddes hos Justitiedepartementet i frågan lades den 3 februari 2009 ad acta.

Det ansågs att en straffvärdeventil behövdes för att brott med mycket högt straffvärde, där behovet av hemlig rumsavlyssning kunde göra sig starkt gällande, inte skulle falla utanför tillämpningsområdet. Som exempel nämndes grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Att på samma sätt som vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning införa en generell straffvärdeventil skulle dock – med beaktande av den restriktivitet som borde iakttas beträffande användningen av detta typiskt sett mera integritetskränkande tvångsmedel – innebära att tillämpningsområdet blev för omfattande. Straffvärdeventilen begränsades därför till att avse ”vissa mycket allvarliga brott, där det finns ett *beskrivet och känt behov* [utredningens kursivering] av att kunna använda hemlig rumsavlyssning”. Ett sådant behov fanns när det gällde grov organiserad brottslighet, särskilt sådan som omfattade systemhotande verksamhet. Det framhölls beträffande sådan brottslighet också att kriminaliseringen motiverades av starka allmänna eller enskilda skyddsintressen (a. prop. s. 52 ff.). Straffvärdeventilens brottskatalog utformades mot den bakgrunden. Regeringen tillade att det möjligen i enstaka fall kunde finnas ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning även beträffande andra brott, som t.ex. grova förmögenhetsbrott. Eftersom användningen av hemlig rumsavlyssning borde vara mycket restriktiv skulle dock katalogen begränsas på det sätt som skedde (a. prop. s. 55).

Regeringen konstaterade därefter att det var angeläget – såväl av utredningstekniska skäl som för att förhindra att allvarliga brott kommer till fullbordan – att de brottsbekämpande myndigheterna kunde ingripa på ett tidigt stadium. Därför borde även försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten kunna utredas med hjälp av hemlig rumsavlyssning.

Även vad gäller de osjälvständiga brottsformerna skiljer sig dock regleringen beträffande hemlig rumsavlyssning i viss mån från regleringen av de hemliga tvångsmedlen i 27 kap. rättegångsbalken. För att hemlig rumsavlyssning ska få användas krävs nämligen att försök, förberedelse eller stämpling till brott med ett straffminimum som uppfyller regleringens krav (minst fyra år) i det aktuella fallet också ska kunna antas ha ett straffvärde som överstiger uppfyller kravet i straffvärdeventilen.

Åklagarmyndigheten hade i ett remissyttrande inför propositionen påpekat att kravet på ett antaget straffvärde som överstiger fyra år innebar att hemlig rumsavlyssning endast i undantagsfall skulle kunna användas vid förberedelse eller stämpling till brott. Detta eftersom

det enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken får utdömas fängelse i mer än två år avseende dessa brottsformer, endast om fängelse i åtta år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Regeringen tillstod att hemlig rumsavlyssning i åtskilliga fall inte kunde komma i fråga vid osjälvständiga brottsformer där tvångsmedlet skulle kunna användas avseende det fullbordade brottet men ansåg att detta inte utgjorde tillräckligt starka skäl att ändra lagförslaget (a. prop. s. 55 f.).

Slutligen kan nämnas att regeringen övervägde om hemlig rumsavlyssning borde få användas även för sådana brott som omfattas av 2008 års utredningslag (dåvarande 1952 års lag) även när dessa brott inte hade så högt straffminimum eller straffvärde som annars krävdes. Regeringen konstaterade att, med de föreslagna kraven på straffminima respektive straffvärde, hemlig rumsavlyssning ändå skulle få användas vid de allvarligaste av de brott som omfattades av 1952 års lag, såsom grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse om brottet är grovt, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, grovt spioneri och terroristbrott. Flera av de brott som skulle falla utanför tvångsmedlets tillämpningsområde kunde också utgöra terroristbrott och skulle därför ändå kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Som exempel på sådana brott nämndes mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage. Sammantaget skulle ett flertal av de brott som omfattades av 1952 års lag, direkt eller indirekt, utan särreglering kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Med beaktande av detta, och av att synnerlig restriktivitet av integritesskäl borde iakttagas vid utformningen av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning, ansåg regeringen att hemlig rumsavlyssning inte skulle införas som ett tvångsmedel enligt 1952 års lag (a. prop. s. 93 f.).

### 8.3.3.3 Synpunkter vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderades år 2009 framförde de brottsbekämpande myndigheterna vissa synpunkter om vid vilka brott hemlig rumsavlyssning borde få användas (se SOU 2009:70 s. 149 ff.).

Enighet rådde om att möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning borde reserveras för brott som är av särskilt allvarlig karaktär,

och att åtgärden enligt huvudregeln borde begränsas till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år.

Åklagarmyndigheten vidhöll dock vissa uppfattningar som den uttryckt redan i samband med att lagen infördes. Vid sidan av de synpunkter avseende de osjälvständiga brottsformerna som återgetts ovan anförde myndigheten följande:

- Hemlig rumsavlyssning borde få användas vid misstanke om *grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling oberoende av brottets straffvärde*. Detta eftersom utredningar om narkotikabrott står för merparten av den hemliga teleavlyssning, hemliga teleövervakning och hemliga kameraövervakning som förekommer, samt att narkotikabrott inte sällan utgör plattform för annan organiserad brottslighet.
- *Straffvärdeventilen* borde inte begränsas till vissa särskilt angivna brott, utan bestämmelsen borde ges generell utformning. Det är svårt att förstå begränsningen som medför t.ex. att varken grov misshandel, oavsett hur allvarligt brottet är, eller grov stöld omfattas av lagen.
- *Grovt företagsspioneri* borde inte undantas från tillämpningsområdet. Detta eftersom brottet är ett tydligt exempel på brottslighet som äventyrar stora samhällsvärden och till sin natur också är systemhotande. Brottsligheten, som är mycket svår att utreda, är i regel organiserad och dessutom påfallande målinriktad och resursstark. På grund av den tekniska utvecklingen och det säkerhetspolitiska läget är det företags-hemligheter som efterfrågas, både av främmande makt och av konkurrerande företag. Det är ett rimligt antagande att den ökning av företagsspioneri som kunnat iakttas kommer att fortsätta i takt med ökade krav och därmed större kostnader för den tekniska utvecklingen. Det kan i början av en förundersökning vara svårt eller t.o.m. omöjligt att bedöma om det rör sig om grovt spioneri eller grovt företagsspioneri. Att använda hemlig rumsavlyssning vid misstanke om grovt företagsspioneri kan därför förväntas vara mycket effektivt för brottsbekämpningen.
- Det är otillfredsställande att tillämpningsområdet inte under några omständigheter medger användning av hemlig rumsavlyssning vid utredning av brott som *grovt dopningsbrott* och *grovt vapenbrott*.

Rikskriminalpolisen anslöt sig till de synpunkter som Åklagarmyndigheten redovisade.

Säkerhetspolisen påpekade att huvuddelen av de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde inte omfattas av lagen om hemlig rumsavlyssning. Därefter framhölls följande. Hemlig rumsavlyssning borde få användas redan vid misstanke om *spioneri av normalgraden* av bl.a. följande skäl. En betydande del av Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet avser spioneri (och olovlig underrättelseverksamhet). Dessa brott omfattas inte av lagen om hemlig rumsavlyssning. Grovt spioneri omfattas däremot. Det kan vara svårt att få fram ett tillräckligt underlag för att påstå att spioneriet är att bedöma som grovt. För att kunna göra en sådan bedömning behöver man många gånger få tillgång till uppgifter som lämnas vid slutna möten. Men som lagen i dag är utformad är det inte tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning för detta syfte.

Utredaren bedömde att de argument som Åklagarmyndigheten, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen hade fört fram tedde sig logiska och tänkvärda ur ett rent brottsbekämpande perspektiv. Han ansåg också att det begränsade underlag som fanns i viss mån talade för att lagstiftningen har fått en alltför restriktiv utformning när det gäller vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas. Efter att ha betonat att det aktuella tvångsmedlet var en synnerligen integritetskränkande åtgärd, och att en avvägning kontinuerligt måste göras mellan nytta och integritetsintrång, fann han dock inte skäl att frångå den principiella bedömning som regeringen gjort under det ovan beskrivna lagstiftningsarbetet. Utredaren föreslog sålunda inte några ändringar beträffande vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas.

#### 8.3.3.4 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna under utredningsarbetet

Inom ramen för denna utredning har skriftliga synpunkter i den nu aktuella frågan inhämtats från Åklagarkammaren för säkerhetsmål, Säkerhetspolisen, öppna polisen och Tullverket.

*Åklagarkammaren för säkerhetsmål*

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen gett följande allmänna synpunkter på tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område.

Lagstiftaren har med hänvisning till integritetsinfrånget, särskilt när det gäller hemlig rumsavlyssning, ställt stora krav på brottets svårhet för att hemliga tvångsmedel ska få användas. För vissa brott, t.ex. olovlig underrättelseverksamhet, har 2008 års utredningslag en annan utgångspunkt, nämligen att det handlar om svårutredda brott som typiskt sett sker i lönnedom. Praktiskt taget samtliga brott på Säkerhetspolisens område är av detta slag. På grund av detta och då tvångsmedlen i stor utsträckning kompletterar varandra borde samtliga tvångsmedel – dvs. även hemlig rumsavlyssning – få användas för sådana brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag.

Att i vissa fall, som sker i dag, dra en gräns mellan grovt brott och brott av normalgraden, t.ex. spioneri – grovt spioneri, för tillåtligheten av ett visst tvångsmedel är inte realistiskt. En sådan distinktion kan normalt sett göras bara när utredningen kommit längre än till nivån för skälig misstanke. Detsamma gäller avseende en gränsdragning mellan spioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Skälen för att de hemliga tvångsmedlen (dvs. även hemlig rumsavlyssning) bör få användas beträffande statsstyrt företagsspioneri har vidareutvecklats enligt följande. Främmande underrättelsetjänsters inhämtning av information markant förändrats. Från att tidigare i stor utsträckning ha sökt information om försvarsindustri, försvarsförmåga etc. har fokus alltmer förskjutits mot forskning och utveckling inom civila områden. När misstanke om en olovlig informationsinhämtning från annat lands sida uppkommer är det ofta svårt eller omöjligt att bedöma om det är fråga om uppgifter vars röjande för främmande makt kan medföra det men som straffbestämmelsen om spioneri förutsätter eller om det rör sig om uppgifter av (kvalificerat) företagshemlig natur. Även de sistnämnda uppgifterna kan visserligen i ett långt senare skede av utredningen visa sig vara av sådant slag att det är fråga om spioneri, men i ett inledande skede är detta oftast utomordentligt svårt att bedöma. Ett annat problem med spioneribrottet är att detta ställer krav på att det finns ett direkt uppsåt att gå främmande

makt tillhanda. Ett sådant uppsåt är alltid svårt att bevisa och kan även vara mycket svårt på en skälig misstanke-nivå.<sup>4</sup>

### *Säkerhetspolisen*

Säkerhetspolisen har beträffande brottskatalogen i 2008 års utredningslag betonat att en sådan särskild reglering av hemliga tvångsmedel har avgörande betydelse för Säkerhetspolisen, eftersom straffskalorna för flertalet brott som myndigheten har att bekämpa inte skulle medge hemliga tvångsmedel enligt de ordinarie bestämmelserna. Att katalogen ska omfatta något ytterligare brott har dock inte efterfrågats.

Beträffande hemlig rumsavlyssning har Säkerhetspolisen instämt i de synpunkter som tidigare framförts att tillämpningen av straffvärdeventilen inte bör vara begränsad till vissa brott, samt att möjligheten att vidta åtgärden vid de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling inte bör vara kopplad till ett straffvärde på minst fyra år. Säkerhetspolisen har ansett att tillämpningsområdet inom ramen för straffvärdeventilen i vart fall bör utökas med andra brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Beträffande brottskatalogen har uttryckligen vidhållits att den bör utökas med åtminstone *spioneri av normalgraden*. Utöver de skäl för detta som framfördes i 2009 års utvärdering av lagen har följande framhållits. Den aktuella typen av brottslighet begås oftast av mycket välutbildade underrättelseofficerare och deras agenter, under vidtagande av olika försiktighetsåtgärder. Givet att spioneribrotten är bland de mest svårutredda brotten som finns – med mycket välutbildade motståndare som håller lågfrekventa möten över lång tid – och de oerhörda samhällsvärden som står på spel vid den här typen av brottslighet bör hemlig rumsavlyssning tillåtas även för spioneri av normalgraden.

Säkerhetspolisen har anfört att även s.k. *statsstyrt företagsspioneri* typiskt sett involverar samma aktörer och att det i ett tidigt skede kan vara mycket svårt att avgöra om det rör sig om ett sådant brott eller om ett spioneri enligt 19 kap. brottsbalken. Därför bör hemlig rumsavlyssning tillåtas även vid statsstyrt företagsspioneri.

---

<sup>4</sup> Som ett praktiskt exempel på när de nämnda svårigheterna förelegat hänvisas till det s.k. Ericssonmålet (se om detta mål avsnitt 5.3.2.2 samt Stockholms tingsrätts dom den 17 juni 2003 i mål nr B 7025-02 och Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål nr B 5221-03).



### *Öppna polisen*

Öppna polisen har framhållit att den fortsatt står bakom det som framfördes av Åklagarmyndigheten i samband med 2009 års utredning om ett utökat tillämpningsområde för hemlig rumsavlyssning (se ovan).

Därtill har anförts att misstanke om *grov stöld* borde kunna ge möjlighet till hemlig rumsavlyssning eftersom den grova organiserade brottsligheten, för att bl.a. försvåra möjligheten till tvångsmedelsanvändning, övergår från grova rån (som har minst fyra års fängelse i straffskalan) till grova stölder (med minst sex månaders fängelse i straffskalan).

### *Tullverket*

Tullverket får i dag använda hemlig rumsavlyssning beträffande grov narkotikasmuggling, grovt narkotikabrott samt försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott (i samtliga fall krävs ett antaget straffvärde som överstiger fyra års fängelse). Tullverket har anført att det finns behov av hemlig rumsavlyssning även beträffande grova smugglings- och tullbrott i allmänhet. Detta behov kan tillgodoses t.ex. genom att den s.k. straffvärdeventilen tillämpas även på dessa brott. Brotten bör kunna föranleda hemlig rumsavlyssning bl.a. eftersom de – liksom den storskaliga narkotikabrottsligheten – ofta är knutna till grov organiserad brottslighet. Grov cigarett- och spritsmuggling kan direkt hänföras till betydande inkomstkällor för organiserade brottsgrupperingar.

### *Ekobrottsmyndigheten*

Hemlig rumsavlyssning får i dag inte användas beträffande sådan brottslighet som Ekobrottsmyndigheten bekämpar. Detta trots att det i ärenden som avser grov organiserad brottslighet kan röra sig också om ekonomisk brottslighet (se ovan avsnitt 5.4.2.2). Brotten kan också, beroende av upplägg och omfattning, många gånger beskrivas som särskilt samhällsfarliga, och samhällsskyddsaspekten gör sig starkt gällande. Brottsligheten drabbar inte bara staten, genom att skatter eller avgifter undanhålls, utan också näringslivet.

Den ekonomiska brottsligheten omfattas alltså inte av den katalog som i dag begränsar tillämpningen av lagens straffvärdeventil. Samtidigt kan konstateras att flera av de ekobrott som

lagförts under de senaste åren har haft ett straffvärde som uppgår till fyra års fängelse eller mer. Vid en genomgång som myndigheten gjort av tingsrättsdomar från åren 2010 och 2011 (första halvåret) kom t.ex. fram att fängelse i fyra år eller därutöver hade dömts ut avseende ett femtontal gärningsmän. Det torde också finnas goda praktiska förutsättningar att tillämpa straffvärdeventilen på den typ av grova brott som myndigheten har att bekämpa, eftersom brotten ofta i hög grad bedöms utifrån undandragna belopp. Dessa kan i sin tur ofta ungefärligt uppskattas i det skede av utredningen när behov av hemlig rumsavlyssning uppkommer.

Myndigheten anser mot denna bakgrund att straffvärdeventilen – för det fall denna ska begränsas av en katalog – bör utökas till att omfatta även grov ekonomisk brottslighet.

#### 8.3.3.5 Utredningens analys och ställningstaganden

**Förslag:** Hemliga tvångsmedel bör inte längre få användas vid utredning av brottet olovlig kårverksamhet. De brott som i övrigt omfattas av 2008 års utredningslag bör fortsatt kunna föranleda tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars är föreskrivna för tvångsmedlens tillämpning.

Vissa ändringar bör göras beträffande vilka brott som kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Hemlig rumsavlyssning bör få användas för brott där straffminimum är minst fängelse fyra år, för brott där straffvärdet kan antas vara minst fängelse fyra år (den s.k. straffvärdeventilen) samt vid spioneri av normalgraden och s.k. statsstyrt företagsspioneri. Även vid försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott bör tillstånd till hemlig rumsavlyssning kunna ges. När straffvärdeventilen tillämpas bör inte, som i dag, gälla någon ytterligare begränsning av tillämpningsområdet till vissa särskilt angivna brott. Däremot bör, när straffvärdeventilen tillämpas beträffande osjälvständiga brottsformer, fortsatt krävas att försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas medföra fängelse fyra år.

### *Utgångspunkter*

En första förutsättning för att ett tvångsmedel ska få användas är att det finns ett faktiskt behov (se avsnitt 7.2.1 samt t.ex. SOU 2007:22, del 1, s. 176). Utredningen har funnit att ett sådant behov föreligger beträffande de tvångsmedel som här är aktuella. I flera fall kan den information som behövs inte erhållas – och utredningen inte föras framåt – med hjälp av de övriga metoder för informationsinhämtning som står de brottsbekämpande myndigheterna till buds. Detta gäller med särskild styrka i de miljöer där medvetenhet, kunskap och erfarenheter finns om polisens arbetsmetoder och där motåtgärder vidtas, t.ex. inom organiserad brottslighet och vissa av de områden som Säkerhetspolisens verksamhet avser. De brott som förekommer här blir ofta *särskilt svårutredda*.

Även om det sålunda går att säga att behovet av tvångsmedel gör sig gällande med särskild styrka beträffande vissa miljöer och att vissa brott är vanliga och betydelsefulla i dessa miljöer, kan ett sådant behov som utredningen funnit belagt uppstå oavsett brottstyp eller brottsrubricering (se avsnitt 7.5.2.2).

Behovet – och åtgärdens nytta – måste vägas mot det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändningen medför. Vid denna avvägning får *brottets allvar* en mycket stor betydelse. Man kan mäta brottets allvar främst genom dess straffminimum eller förväntade straffvärde. I tidigare lagstiftningsärenden har dock även styrkan i de skyddsintressen som motiverat kriminaliseringen beaktats, och vissa brott har betecknats som allvarliga för att de ansetts som särskilt samhällsfarliga (utan att detta avspeglats i straffskala eller straffvärde).

Som nämnts tidigare kan avvägningarna något förenklat beskrivas på följande sätt. Behovet och effektiviteten av ett tvångsmedel avseende ett visst brott måste, med beaktande främst av hur allvarligt eller svårutrett brottet är, nå en viss nivå för att tvångsmedlet ska tillåtas. Hur hög den nivå är som måste uppnås beror på den typiska integritetsinskränkning som det aktuella tvångsmedlet medför (se avsnitt 7.5.3).

*Allmänna överväganden*

Beträffande samtliga nu aktuella tvångsmedel (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) är huvudregeln att tillämpningsområdet bestäms genom att det anges ett *minimistraff* som skall vara föreskrivet för brottet. För samtliga tvångsmedel utom hemlig teleövervakning har denna huvudregel kompletterats med en s.k. *straffvärdeventil* (dock beträffande hemlig rumsavlyssning förenad med ytterligare begränsningar i form av en brottskatalog).

Det är sålunda brottets allvar som för huvudregeln ensam är utgångspunkten för tillämpningsområdets avgränsning. Att använda en sådan utgångspunkt för en huvudregel är enligt utredningens uppfattning också lämpligt, bl.a. eftersom utredningens kartläggning ger stöd för att behov, i den meningen att tvångsmedlet är nödvändigt för att föra utredningen framåt, kan finnas i utredningar av allvarliga brott oavsett brottstyp eller brottsrubricering. De övriga krav som ställs för att ett tvångsmedel ska få användas i ett visst fall – främst att åtgärden ska ha synnerlig vikt för utredningen och att den inte får viddas om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig (se avsnitt 8.3.4 nedan) – medför också att åtgärden inte kan användas avseende ett visst brott i högre utsträckning än den som behovet täcker.

Olika lagtekniska lösningar är möjliga för att relatera tillämpningsområdet till brottets allvar. Ingen av dessa är problemfri. Anknyter man endast till straffskalan (straffminimum eller – som t.ex. beträffande anhållande och häktning – straffmaximum) riskeras, särskilt när straffskalorna är vida och instrumentet därmed oprecist, oönskade konsekvenser. Brottsom straffvärdemässigt är helt lika kan då behandlas olika i tvångsmedelhänseende. Detta kan kompenseras genom en straffvärdeventil. Den huvudsakliga nackdelen med en sådan regel är att i ett tidigt skede av en utredning ofta bara en del av de faktorer som ett brotts straffvärde ska prövas mot ännu torde vara kända. En liknande problematik finns även för att i detta skede avgöra hur ett brott ska rubriceras. I båda fallen gäller naturligtvis att den omständigheten att utredningen kan vara mindre robust ska räknas den misstänkte till godo (prop. 2005/06:178 s. 52 f.).

Även om huvudregeln är att brottets allvar sätter gränsen för tvångsmedlens tillämpningsområde, måste även vissa brott kunna omfattas där ett avgörande skäl för tvångsmedlens nytta är att

brotten är särskilt svårutredda. För detta ändamål är den lagtekniska lösning som står till buds att använda en brottskatalog. Liksom beträffande de andra lösningarna finns vissa nackdelar med en brottskatalog. En sådan kan bli otymplig, och den måste ändras varje gång ett nytt brott tillkommer som motiverar att tvångsmedlet ska få användas.

Utredningen finner sammantaget att det är väl avvägt att, som i den nuvarande lagstiftningen, i första hand utgå från brottens straffminimum när tillämpningsområdet för tvångsmedlen bestäms, men att komplettera med en straffvärdeventil. Vid sidan därav bör det kunna komma i fråga att genom en brottskatalog i vissa fall låta tillämpningsområdet omfatta särskilt svårutredda brott som inte når upp till föreskrivet straffminimum eller straffvärde.

*Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – särskilt samhällsfarlig brottslighet*

Vad utredningen har att ta ställning till beträffande de tvångsmedel som nu finns i 27 kap. rättegångsbalken är inte huvudregelns utformning (vissa straffminimi- och straffvärdekrav) utan om undantag ska göras från dessa krav beträffande vissa brott. Det är alltså behovet och utformningen av en brottskatalog motsvarande den som i dag finns i 2008 års utredningslag som är av intresse. Som framgått kan förekomsten av ett visst brott i en sådan brottskatalog vara motiverad av att brottet är särskilt svårutrett.

Vad först gäller behovsfrågan har tidigare konstaterats att ett särskilt starkt behov av att använda hemliga tvångsmedel föreligger inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd (se avsnitt 7.5.2.2). Utredningen gör inte någon annan bedömning än den regeringen tidigare gjort beträffande vilka brott som behovet omfattar. Sålunda finns – mot bakgrund av vad som är känt om hoten mot det svenska samhället och den brottslighet som Säkerhetspolisens verksamhet numera är inriktad på – i och för sig beaktansvärda behov av att använda hemliga tvångsmedel beträffande de brott som katalogen i 2008 års utredningslag i dag omfattar (se prop. 2007/08:163 s. 40 samt 50 ff.). Vi har också bedömt att vår

kartläggning ger stöd för att beaktansvärd nytta har förekommit vid den hittillsvarande tillämpningen av lagen (avsnitt 7.3.5.2).<sup>5</sup>

När behov och nytta vägs mot integritetsintrång finner utredningen följande.

Utredningen anser – till skillnad från regeringen vid införandet av 2008 års utredningslag – att olovlig kårverksamhet inte bör omfattas av lagens regler. Brottet har en låg straffskala och det har, bl.a. från Säkerhetspolisens sida, gjorts gällande att straffbestämmelsen inte har en ändamålsenlig utformning. I samband med sitt ställningstagande i tvångsmedelsfrågan anmärkte regeringen att den avsåg att utreda frågan om utformningen av straffbestämmelsen beträffande olovlig kårverksamhet (prop. 2007/08:163 s. 53 f.). Så har emellertid inte kommit att ske. Tidigare förekom en relativt flitig användning av hemliga tvångsmedel beträffande olovlig kårverksamhet (se Ds 2007:2 s. 179). Efter att kritik framförts mot att användningen av tvångsmedlet varit för extensiv och främst syftat till att erhålla information om annat än detta brott har Åklagarmyndigheten stramat upp sin praxis (a. prop. s. 52). Sedan denna uppstramning – i vart fall fr.o.m. år 2009 – har någon ansökan om hemliga tvångsmedel avseende olovlig kårverksamhet inte förekommit. Sammantaget anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att tillåta användning av hemliga tvångsmedel beträffande brottet.

När det gäller de övriga brott av intresse som för närvarande omfattas av 2008 års utredningslag gör utredningen samma bedömning som regeringen gjorde när lagen infördes. Brotten är sålunda sådana typiskt sett svårutredda brott, och användningen av de hemliga tvångsmedlen kan förväntas vara av sådan nytta, att det även med beaktande av integritetsintrånget är nödvändigt att ge möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för att utreda brotten. Det förhållandet att hemliga tvångsmedel under de senaste åren inte använts beträffande vissa av brotten föranleder ingen annan bedömning.

Det har under utredningsarbetet inte kommit fram något behov som ger tillräckliga skäl att utöka den brottskatalogen som i dag finns i 2008 års utredningslag.

---

<sup>5</sup> Denna tillämpning har nästan uteslutande hänfört sig till brott på kontraspionagets område (spioneri och/eller olovlig underrättelseverksamhet). Ett fåtal tillstånd har hänfört sig till författningsskyddets område och avsett brott mot medborgerlig frihet (se avsnitt 6.4.5.2).

*Hemlig rumsavlyssning*

Huvudregeln enligt nu gällande rätt är alltså att ett brott för att kunna föranleda hemlig rumsavlyssning måste ha ett straffminimum på minst fyra års fängelse.

Som framgått ovan har utredningen bedömt att det är lämpligt att använda brottets allvar som utgångspunkt för en huvudregel, samt att det är väl avvägt att i första hand utgå från brottets straffminimum när tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen bestäms. Denna ordning bör alltså fortsatt gälla även för hemlig rumsavlyssning. Den frågeställning som kvarstår i den delen är om straffminimivån fortsatt bör vara minst fyra års fängelse.

Eftersom hemlig rumsavlyssning jämfört med andra hemliga tvångsmedel kan ha en ingripande karaktär ska restriktivitet iakttas (se 7.5.3.1). Minst fyra års fängelse som straffminimum är en mycket hög nivå. En sådan minimivå gäller endast för ett mycket begränsat antal brott. Brott som i fredstid för närvarande omfattas är mord, dråp, misshandel som anses som synnerligen grov, människorov som inte bedöms som mindre grovt, grov våldtäkt, grov våldtäkt mot barn, grovt rån, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, spridande av gift eller smitta som bedöms som grovt brott, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, grovt spioneri, folkmord och terroristbrott som inte bedöms som mindre grovt. Flertalet av dessa brott är, förutom att de är mycket allvarliga, också sådana som förekommer inom områden – organiserad brottslighet och säkerhetshotande verksamhet – där utredningens kartläggning och analys visat på att behovet av hemlig rumsavlyssning ofta är särskilt stort (se avsnitt 7.5.2.2). Utredningen gör sammantaget samma bedömning avseende denna brottslighet som regeringen när lagen om hemlig rumsavlyssning infördes. Tvångsmedlet bör således – förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda, bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (se avsnitt 8.3.4) – få användas i förundersökning angående samtliga brott som är så allvarliga att de har ett straffminimum på minst fyra år.<sup>6</sup>

Om regleringen endast utgick från det nämnda minimistraffet, skulle flera brott som har ett mycket högt straffvärde och andra allvarliga brott där behovet av hemlig rumsavlyssning kan göra sig

<sup>6</sup> Det kan i sammanhanget vara värt att notera att denna huvudregel godtogs av samtliga remissinstanser vid införandet av lagen om hemlig rumsavlyssning, samt att enighet rådde hos de brottsbekämpande myndigheterna också vid lagens utvärderingen år 2009 om att huvudregeln var lämplig (se prop. 2005/06:178 s. 50 samt SOU 2009:70 s. 149).

särskilt starkt gällande falla utanför tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning (jfr prop. 2005/06:178 s. 52). Enligt gällande rätt kompletteras därför huvudregeln med en straffvärdeventil enligt vilken hemlig rumsavlyssning kan vara tillåten även beträffande brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra år. I dessa fall krävs emellertid även att brottet ingår i en brottskatalog.

Utredningen har som framgått – trots att vissa svårigheter kan finnas att bedöma straffvärdet i det skede när hemliga tvångsmedel kommer på fråga – ansett att det kan vara lämpligt att använda en straffvärdeventil i lagstiftning om hemliga tvångsmedel. På så sätt kommer i högre utsträckning sådana allvarliga brott som ansetts likvärdiga i straffvärdeshänseende också att behandlas lika i tvångsmedelhänseende. Det har vid utredningens kartläggning inte kommit fram uppgifter om att några praktiska problem av betydelse förekommer vid tillämpningen av straffvärdeventilen, vare sig beträffande hemlig rumsavlyssning eller de övriga tvångsmedel där en sådan finns (hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning). Sammantaget anser utredningen att lösningen med en straffvärdeventil – som innebär ett krav på ett antaget straffvärde som överstiger fyra år – fortsatt bör användas vid regleringen av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning. Det bör emellertid i detta sammanhang åter framhållas att brister i brottsutredningens robusthet vid bedömningstillfället ska räknas den misstänkte till godo (se a. prop. s. 53 samt prop. 2002/03:74 s. 33 f.).

Nästa fråga är om tillämpningen av straffvärdeventilen bör vara generell, eller om den som i dag bör vara begränsad till vissa särskilt angivna brott. En ordning med en generell straffvärdeventil gäller alltså beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. De brottsbekämpande myndigheterna har både vid remissbehandlingen av lagförslaget och vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning uttryckt att en sådan ordning borde gälla även beträffande det tvångsmedlet.

Regeringen ansåg alltså när lagen infördes att en generell straffvärdeventil skulle innebära att detta mera integritetskränkande tvångsmedel skulle få ett omfattande tillämpningsområde och att ventilen här borde begränsas till vissa mycket allvarliga brott ”där det finns ett beskrivet och känt behov att kunna använda hemlig rumsavlyssning”. Ett sådant behov ansågs föreligga vid viss grov organiserad brottslighet, särskilt sådan som innefattade systemhotande verksamhet. De brott som omfattas av



den katalog som nu gäller knöts i olika utsträckning – direkt eller indirekt – till sådan brottslighet (prop. 2005/06:178 s. 53 ff.).<sup>7</sup>

Utredningen gör i denna fråga följande överväganden.

När ett nytt tvångsmedel införs bör stor försiktighet iakttas när tillämpningsområdet bestäms. Reglerna om hemlig rumsavlyssning har emellertid nu tillämpats några år. Det har vid utredningens kartläggning konstateras bl.a. att hemlig rumsavlyssning som tvångsmedel har använts återhållsamt och att antalet ansökningar och tillstånd är lågt (se avsnitt 6.4.3.1 och 7.4.3).

I samband med utredningens behovsundersökning och kartläggning av tillämpningen har också kommit fram att det inom den organiserade brottsligheten ofta handlar om nätverk som är flexibla på så sätt att de skiftar sin verksamhet mellan olika sorters brottsliga aktiviteter beroende på tillfallets karaktär och möjlighet till utbyte, samt att det även utanför området för den organiserade brottsligheten i vissa fall kan finnas starka behov av att – som ett komplement till andra tvångsmedel – använda hemlig rumsavlyssning (se särskilt avsnitt 5.3.2.5-5.3.2.7 och 6.6).

Det är visserligen fortsatt inom området för organiserad brottslighet – samt beträffande viss säkerhetshotande verksamhet – som det största behovet av hemlig rumsavlyssning är belagt. Utredningen har dock på det underlag som numera föreligger funnit att behov finns av att använda hemlig rumsavlyssning som inte i förväg kan knytas till brott med vissa rubriceringar (7.5.2.2).

Det bör i sammanhanget även anmärkas att så höga straffvärden som fyra år eller mer förbehålls ett mycket begränsat antal fall av mycket allvarlig brottslighet. Som en illustration till detta kan anges att av 12 943 domslut under år 2010 med huvudpåföljden fängelse endast 415 (dvs. cirka tre procent) avsåg fängelse i mer än fyra år.<sup>8</sup> Liknande siffror gäller även för åren närmast dessförinnan.

Belagda behov föreligger således samtidigt som brottens allvar starkt talar för att tvångsmedlet ska tillåtas. Argument som förordar att en brottskatalog bör användas som en ytterligare

---

<sup>7</sup> Det kan noteras all Lagrådet, utifrån det sätt regeringen beskrev de belagda behoven, kritiserade utformningen av brottskatalogen. Lagrådet ansåg t.ex. att grov utpressning och grovt övergrepp i rättssak kan begås utan anknytning till organiserad brottslighet, och att de sexualbrott som räknas upp endast sällan torde vara led i organiserad brottslighet (a. prop. s. 196 f.).

<sup>8</sup> Statistiken har hämtats från Sveriges officiella statistik ([www.bra.se](http://www.bra.se)). Den påföljd som utdöms är inte detsamma som straffvärdet av ett enskilt brott, dels eftersom påföljden ofta avser fler brott än ett, dels eftersom vissa andra omständigheter än straffvärdet beaktas vid straffmätningen. Siffrorna kan dock ge en viss indikation avseende frekvensen av brott med så höga straffvärden som nu är aktuella.

avgränsning för tillämpningsområdet beträffande brott av sådant allvar som straffvärdeventilen omfattar framstår därmed varken som logiskt eller principiellt övertygande.<sup>9</sup> Utredningen anser sålunda att straffvärdeventilen bör tillämpas generellt på sådana mycket allvarliga brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse.

Som framgått får hemlig rumsavlyssning enligt nu gällande regler – liksom hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap rättegångsbalken och 2008 års utredningslag – under vissa förutsättningar användas vid brottsmisstankar som avser de osjälvständiga brottsformerna (försök, förberedelse och stämpling). När lagen om hemlig rumsavlyssning infördes framhölls att det är det angeläget – såväl av utredningstekniska skäl som för att förhindra att allvarliga brott kommer till fullbordan – att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa på ett tidigt stadium (prop. 2005/06:178 s. 55). Detta stöds av det som kommit fram vid utredningens kartläggning. Utredningen ansluter sig till bedömningen att även försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott bör kunna utredas med hjälp av hemlig rumsavlyssning.

I likhet med vad regeringen konstaterade vid införandet finns inte något principiellt skäl att i fråga om t.ex. krav på straffvärde göra skillnad mellan de osjälvständiga brottsformerna å ena sidan och fullbordade brott å den andra. Beträffande fall där det fullbordade brottet endast med tillämpning av straffvärdeventilen kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning bör således fortsatt krävas att straffvärdet av försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas överstiga fyra års fängelse. Som de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit så innebär den regleringen, beträffande förberedelse och stämpling, att det mera sällan blir tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning.<sup>10</sup> Det har dock inte vid utredningens kartläggning kommit fram att detta i

---

<sup>9</sup> En annan sak är att en sådan katalog bör övervägas för att utöka tvångsmedlets tillämpningsområde till att avse vissa svårutredda brott som *inte* har ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse. Vidare om detta nedan.

<sup>10</sup> Enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken får som nämnts i dessa fall högre straff än fängelse två år bestämmas för förberedelse eller stämpling endast om det fullbordade brottets straffmaximum är minst åtta års fängelse. Detta vållar enligt gällande lagstiftning inte någon problematik beträffande tvångsmedlets tillämpning på sådana brott som har ett straffminimum på minst fyra år, eftersom dessa också har ett straffmaximum som lever upp till det nämnda kravet. I fall när straffvärdeventilen skulle kunna tillämpas på det fullbordade brottet blir det dock ofta inte möjligt att besluta om hemlig rumsavlyssning beträffande förberedelse eller stämpling.

praktiken medfört begränsningar i den brottsutredande verksamheten av sådan betydelse att det finns tillräckliga skäl för en annan ståndpunkt. Beträffande fall där det fullbordade brottet omfattas av huvudregeln om fyra års straffminimum bör däremot – på sätt som nu gäller beträffande tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken – inte krävas att en straffvärdeprövning görs avseende de osjälvständiga brottsformerna.

Därmed återstår att bedöma om det finns något ytterligare brott – utöver de som täcks in av reglerna ovan – där möjlighet bör finnas till hemlig rumsavlyssning. Detta skulle i så fall kunna tillåtas genom en brottskatalog av den typ som i dag finns i 27 kap 19 § rättegångsbalken och 1 § 2008 års utredningslag. Det som då främst ska beaktas om brottet typiskt sett är mycket svårutrett.

De brottsbekämpande myndigheterna har alltså gjort gällande att hemlig rumsavlyssning borde få användas avseende ett flertal nya brott, bl.a. vid grov narkotikasmuggling och grovt narkotikabrott oberoende av brottets straffvärde, grovt dopningsbrott och grovt vapenbrott samt grov stöld. Utredningens behovsundersökning ger visserligen stöd för att flera av dessa brott är sådana som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet där behovet av hemlig rumsavlyssning ofta är särskilt stort. Det finns också på grundval av kartläggningen skäl att anta att tvångsmedlet skulle kunna medföra en betydande nytta i vissa brottsutredningar som avser dessa brott (se avsnitt 5.3.2.5 och 6.6). Trots detta kan skälen för att tillåta hemlig rumsavlyssning i dessa fall – när straffvärdet inte kan antas överstiga fyra år – inte anses vara tillräckliga för att uppväga de integritetsinskränkningar som tvångsmedlet skulle medföra. De nämnda brotten ska således inte införas i någon brottskatalog.

En särskild ställning intas av sådana brott som ofta kan anknytas till säkethetshotande verksamhet. Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har t.ex. ansett att hemlig rumsavlyssning bör få användas för samtliga de brott som omfattas av 2008 års utredningslag, främst med anledning av att brotten är svårutredda och typiskt sett sker i lönndom. I vart fall är det, enligt kammaren, inte realistiskt att dra en gräns mellan spioneri och grovt spioneri. Även Säkerhetspolisen har – med hänvisning till att spioneri är bland de mest svårutredda brotten som finns och att oerhörda samhällsvärden står på spel – ansett att hemlig rumsavlyssning bör få användas beträffande i vart fall spioneri av normalgraden. Liknande argument har framförts

beträffande grovt företagsspioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Som framgått bedömer utredningen – bl.a. mot bakgrund av den kartläggning som skett – att samtliga de brott som omfattas av 2008 års lag, utom olovlig kårverksamhet, är sådana typiskt sett svårutredda brott beträffande vilka det är nödvändigt att ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Därför ska alltså fortsatt tillåtas att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning används för att utreda brotten. På grund av den särskilda restriktivitet som, med beaktande av tvångsmedlets karaktär, bör iaktas beträffande hemlig rumsavlyssning blir dock avvägningen mot integritetsintresset här en annan. Endast för de av brotten som är av ett visst allvar och där behovet är allra störst kan hemlig rumsavlyssning komma i fråga.

Spioneri av normalgraden måste anses vara ett sådant brott. Vid utredningens behovsundersökning och kartläggning har bl.a. framgått att underrättelsepersonal och agenter generellt är mycket säkerhetsmedvetna och att arbetet inte diskuteras per telefon, men att en svaghet kan vara att det i stället ofta finns ett behov av att mötas för att t.ex. överlämna material, delge instruktioner och diskutera uppkomna frågor. Därtill kan den tekniska utvecklingen – med tillgång till bl.a. internet, digitala krypteringsmetoder och USB-minnen – till viss del sägas ha gjort det svårare att upptäcka spioneri och gjort att brottets negativa effekter på samhället har ökat (se avsnitt 5.3.2.2 och 6.7). Spioneri bör således – oavsett förväntat straffvärde – kunna föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Detsamma gäller, av de skäl som anförts ovan, försök, förberedelse och stämpling till spioneri.

När det gäller s.k. statsstyrt företagsspioneri är förutsättningarna i allt väsentligt desamma som beträffande spioneri. Det är fråga om samma kategorier misstänkta och samma utredningssvårigheter. Behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri är sålunda i huvudsak detsamma som vid sedvanligt spioneri. Det kan i praktiken också i det skede när hemliga tvångsmedel är aktuella vara svårt att dra en gräns mellan de två brotten (se prop. 2007/08:163 s. 55). Tillstånd till hemlig rumsavlyssning bör därför kunna meddelas även beträffande statsstyrt företagsspioneri (såväl vid fullbordat som osjälvtändigt brott).

Misstanke om grovt företagsspioneri kan enligt utredningens förslag, med tillämpning av straffvärdeventilen, leda till hemlig rumsavlyssning om straffvärdet kan antas överstiga fyra års fängelse. Det skulle kunna övervägas om tvångsmedlet även beträffande detta brott borde tillåtas oavsett brottets straffvärde. Utredningen har emellertid stannat vid att skälen för att göra detta inte når upp till den mycket höga nivå som krävs beträffande hemlig rumsavlyssning. Detta beror främst på att de särskilda utredningssvårigheter som gäller beträffande spioneri och statsstyrt företagsspioneri här inte i samma utsträckning kan anses belagda genom utredningens kartläggning. Därtill skulle gränsdragnings-svårigheter kunna uppstå mellan grovt företagsspioneri och företagsspioneri av normalgraden, liknande de som framhållits av myndigheterna beträffande spioneribrottets grader.

*Sammanfattningsvis* föreslår utredningen att hemlig rumsavlyssning ska få användas för brott där straffminimum är minst fängelse fyra år, för brott där straffvärdet kan antas överstiga fängelse fyra år samt vid spioneri av normalgraden och statsstyrt företagsspioneri. Även vid försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott bör tillstånd till hemlig rumsavlyssning kunna ges. När straffvärdeventilen tillämpas beträffande osjälvständiga brottsformer ska dock krävas att försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas medföra fängelse i mer än fyra år.

### **8.3.4 Kraven på en skäligen misstänkt person, åtgärdens synnerliga vikt för utredningen, viss anknytning till teleadress eller plats m.m.**

#### **8.3.4.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund**

##### *Allmänt om regleringen*

Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns *anledning att anta* att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Allmänt kan sägas att den nu gällande regleringen beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen, såvitt avser krav på misstanke, misstankegrad och åtgärdens vikt för utredningen, är mycket likartad, oavsett vilket tvångsmedel som avses och vilken lag som tillämpas.

Sålunda gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig rumsavlyssning att dessa tvångsmedel får användas endast om någon är *skäligen misstänkt* för ett brott och åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*. Detta är huvudregeln även beträffande hemlig kameraövervakning, men sådan får i ett visst fall användas även när det inte finns någon skäligen misstänkt. Så får nämligen ske för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till den platsen för att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. I samtliga fall gäller ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Från och med den 1 juli 2012 får även hemlig teleövervakning (med den nya benämningen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) beträffande vissa brott ske utan krav på koppling till en skäligen misstänkt person. Syftet ska vara att utreda vem som är skäligen misstänkt för brottet. Den begränsningen ska gälla att uppgifter som inhämtas beträffande ett särskilt meddelande får avse endast historiska uppgifter (se prop. 2011/12:55 s. 70 ff., rskr. 2011/12:212).

Vid hemlig kameraövervakning som avser en skäligen misstänkt och vid hemlig rumsavlyssning gäller vissa krav på att den plats som övervakas ska ha anknytning till den misstänkte. Hemlig kameraövervakning får i dessa fall avse endast plats där det *kan antas* att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Hemlig rumsavlyssning får avse endast en plats där det finns *särskild anledning att anta* att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får sådan avlyssning ske endast om det finns *synnerlig anledning att anta* att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Vid hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning ska tillståndet på motsvarande sätt avse en teleadress med viss anknytning till den misstänkte. Sådana åtgärder får avse endast en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars *kan antas* ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller en teleadress som det finns *synnerlig anledning att anta* att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller för tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation att det istället för en teleadress är *ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* som ska ha den nämnda anknytningen till den misstänkte (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

I det följande anges något om de resonemang som fördes då de ovan berörda kriterierna utformades.

### *Misstankegraden*

Vilken misstankegrad som ska gälla har varit föremål för viss diskussion.

Tidigare har vissa ansett att misstankegraden bör sättas lägre än skäligen misstänkt, till "kan misstänkas" (se t.ex. Narkotikakommissionens PM 5, 1983 s. 51–60 samt SOU 1990:51 s. 170 f.). Regeringen har dock ställt sig avvisande till detta (t.ex. prop. 1988/89:124 s. 43 f.). När Buggningsutredningen behandlade frågan framkom också att praktiskt taget samtliga brottsutredande myndigheter vars företrädare utredningen hade samtalat med hade anfört att det inte fanns något behov av att i samband med de berörda tvångsmedlen under förundersökning tillämpa en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt (SOU 1998:46 s. 389).

När regeringen lade sin proposition om hemlig rumsavlyssning framgick bl.a. följande. Såväl Sveriges advokatsamfund som Lagrådet hade ansett att det vid beslut om tvångsmedlet skulle krävas mer än en skälig misstanke, nämligen att någon var på sannolika skäl misstänkt för ett brott. Advokatsamfundet ansåg att kravet på skälig misstanke öppnade för ett inte ringa antal felbedömningar och hänvisade till några kända fall då oskyldiga personer häktats med stöd av bestämmelsen om utredningshäktning. Lagrådet ansåg att det högre kravet kunde vara motiverat av den mycket ingripande karaktären av hemlig rumsavlyssning. Regeringen anförde följande (prop. 2005/06:178 s. 57):

Buggningsutredningen, som ingående diskuterade vilken misstankegrad som bör gälla för hemliga tvångsmedel, ansåg att det inte ens vid hemlig rumsavlyssning kan komma i fråga att ställa upp ett högre krav än skälig misstanke. Enligt utredningen skulle en högre grad av brottsmisstanke, sannolika skäl, nämligen innebära att tvångsmedlet i princip skulle komma att sakna betydelse i den brottsutredande verksamheten. För utredningen framstod misstankegraden skälig misstanke som den nivå där såväl effektivitets- som integritetsskyddsintressen bäst kan tillgodoseas. Vi ser inga skäl att nu göra någon annan bedömning. Vi ansluter oss således till Buggningsutredningens och promemorians bedömning att en förutsättning för användandet av hemlig rumsavlyssning bör vara att en viss person är skäligen misstänkt för något av de brott för vilka hemlig rumsavlyssning får beslutas.

*Avsteg i vissa fall från kravet om misstanke mot viss person*

En till misstankegraden närliggande fråga är om det i vissa fall ska gälla avsteg från kravet om misstanke mot en viss person. Sådana avsteg finns alltså enligt gällande lagstiftning för hemlig kameraövervakning och (fr.o.m. den 1 juli 2012) hemlig teleövervakning. Syftet ska som framgått vara att fastställa respektive utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Beträffande hemlig kameraövervakning gäller vidare begränsningen att övervakningen ska avse en plats med viss anknytning, nämligen brottsplatsen eller dess nära omgivningar.

Buggningsutredningen – som föreslog undantag från kravet på brottsmisstanke mot viss person just beträffande hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – slog inledningsvis fast att denna typ av undantag när det gällde så pass integritetskränkande tvångsmedel som buggning och hemlig teleavlyssning däremot fick anses vara uteslutna (SOU 1998:46 s. 391).

Därefter redogjorde Buggningsutredningen för ett antal fall som exempel då det kunde finnas ett påtagligt behov av att använda hemlig kameraövervakning, trots att det inte fanns någon skäligen misstänkt. Dessa innefattade bl.a. att vapengömmor och narkotikapartier hittats i skogen, i lokaler eller i källarutrymmen samt att upprepade försök till mord skett på sjukhus där manipulation skett med respiratorutrustningar. Mot bl.a. den bakgrunden ansåg utredningen att hemlig kameraövervakning utan någon skäligen misstänkt person i vissa fall borde få ske. För att motverka de ökade integritetsriskerna föreslogs att det – i tillägg till kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt – i fallen då det inte fanns en skäligen misstänkt skulle införas ett krav på att det ”av särskild anledning kunde förväntas att åtgärden ledde till att brottet klarades upp” (s. 392 ff.).

Samma lösning föreslogs beträffande hemlig teleövervakning avseende förfluten tid. Med avseende på detta tvångsmedel gavs förslaget mot bakgrund av utredningens samtida förslag att reglerna om skyldighet att lämna ut uppgifter i dåvarande telelagen och sektetesslagen skulle upphävas (a. SOU s. 395 ff.).

Buggningsutredningens förslag som berörde hemlig teleövervakning kom inte att genomföras. Förslaget behandlades däremot med avseende på hemlig kameraövervakning i prop. 2002/03:74. Regeringen valde att ersätta kravet på särskild anledning till förväntat uppkärande med de krav på viss plats och



visst syfte som återfinns i den gällande lagstiftningen. Bl.a. följande anfördes. Möjligheten borde begränsas till den plats där brottet begåtts eller omgivningarna till en sådan plats eftersom det annars fanns en risk för att tvångsåtgärden kunde komma att användas i brottsförebyggande syfte. För att hemlig kameraövervakning skulle få komma i fråga enligt bestämmelsen skulle krävas i princip att kameraövervakningen var avsedd att leda till att gärningsmannen kunde påträffas på bar gärning (a. prop. s. 40 ff. samt 54).

Vad gäller hemlig teleövervakning utan någon skäligen misstänkt person har, efter Buggningsutredningen, även BRU och Polismetodutredningen lagt förslag (se SOU 2005:38 s. 186–202 och SOU 2009:1 s. 113–117). Det är Polismetodutredningens förslag som ligger till grund för den reglering i frågan som träder i kraft den 1 juli 2012. Bestämmelsen om tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i 6 kap. 22 § LEK upphävs då och i underrättelseverksamhet tas befogenheter att inhämta uppgifter från leverantörer tas in i en ny lag (se vidare 8.4.3.1 nedan), medan uppgifter i förundersökningar ska kunna inhämtas endast efter beslut om hemlig teleövervakning. Eftersom behovet av övervakningsuppgifter i ett tidigt utredningsskede bedöms vara av central betydelse för att effektivt kunna klara upp allvarliga brott, anses att de brottsbekämpande myndigheterna även fortsatt måste kunna få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i förundersökningar, även när det inte finns en skäligen misstänkt gärningsman. Bl.a. framhålls följande (prop. 2011/12:55 s. 71):

Polisen kan bearbeta och analysera övervakningsuppgifterna och jämföra dem med andra uppgifter, t.ex. från vittnen, och på så sätt försöka utröna vilken eller vilka personer som kan misstänkas för brottet i fråga. I vissa fall kan det också vara möjligt att efter en analys av övervakningsuppgifterna komma fram till var flera gärningsmän sammanträffade, vilka flyktvägar som användes, m.m. Kartläggningen av flyktvägar kan i vissa fall leda till att de misstänkta kontakter med varandra blir utredda, att gömställen upptäcks och stulet gods påträffas, m.m.

För att bestämmelserna både ska motsvara behoven och vara godtagbara från integritetssynpunkt bedöms att rekvisitet ska ställas upp att övervakningen ska syfta till att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Detta krav är inte lika strängt som det beträffande hemlig kameraövervakning (där syftet ska vara att *fastställa* vem som är skäligen misstänkt) utan avses omfatta även situationer där det inte är en direkt effekt att den misstänktes

identitet fastställs. Åtgärden bör således kunna ta sikte på att utröna var en brottsplats är belägen, om den omständigheten är av avgörande betydelse för att utreda vem som är skäligen misstänkt för brottet. Någon begränsning att åtgärden får avse endast en teleadress med viss koppling (till t.ex. en brottsplats eller en målsägande) finns inte. Däremot ska även fortsatt alltid anges i beslutet vilken teleadress som det avser.<sup>12</sup> Det betonas av regeringen att det inte ska göras något undantag från kravet att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen (mer om detta krav nedan) och beträffande uppgifter som avser särskilda meddelanden snävas inhämtningen in till att avse endast historiska uppgifter. Därtill får hemlig teleövervakning för att utreda vem som är skäligen misstänkt ske endast för ett mer begränsat antal brott än hemlig teleövervakning under förundersökningen i allmänhet. Så får ske endast beträffande sådana brott som ger förutsättningar för det mer integritetskänsliga tvångsmedlet hemlig teleavlyssning mot en skäligen misstänkt person (dvs. brott med ett straffminimum på minst två års fängelse, försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, eller annat brott om det kan antas att straffvärdet överstiger fängelse i två år). (Se prop. 2011/12:55 s. 70 ff., jfr SOU 1998:46 s. 403 ff.)

#### *Kravet på synnerlig vikt för utredningen*

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning får användas endast när det är av ”synnerlig vikt för utredningen”. Detta begrepp har definierats vid ett flertal tillfällen. Regeringen anförde följande om uttrycket i samband med att Tvångsmedelskommitténs förslag behandlades (se prop. 1988/89:124 s. 44 f.):

Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag [numera ersatt av 2008 års utredningslag, utredningens anm.] förekommande verkan är att

---

<sup>12</sup> Begreppet teleadress byts dock ut. Det som ska anges är vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som beslutet avser (se prop. 2011/12:55 s. 130 f.).

avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nollläget, dvs. rentvå den misstänkte.

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

I propositionen Hemlig rumsavlyssning anförde regeringen att det ovan citerade alltjämt ägde giltighet och att rekvisitet skulle gälla också beträffande det då aktuella tvångsmedlet (prop. 2005/06:178 s. 57). Detta trots viss kritik från Lagrådet, som ansett att det beträffande hemlig rumsavlyssning borde ställas högre krav på betydelse för en brottsutredning än vid de andra tvångsmedlen, eftersom hemlig rumsavlyssning är ett mera långtgående integritetsintrång än andra hemliga tvångsmedel. Lagrådet såg också ett problem med flera alternativa tvångsmedel som står till buds och som vart och ett ska ha samma avgörande vikt från utredningssynpunkt. Enligt regeringen – som inte kunde se att kriteriet skulle ge upphov till sådana problem som Lagrådet befarade – var det dock naturligt att samma kriterium på betydelse för utredningen ställdes upp som villkor för hemlig rumsavlyssning som för de övriga hemliga tvångsmedlen (a. prop. s. 58).

*Kravet på att ange viss teleadress eller plats med anknytning till den skäligen misstänkte*

Av tillstånden ska alltså alltid framgå vilken teleadress eller plats de avser. När övervakning, som enligt huvudregeln, avser skäligen misstänka personer ska denna teleadress eller plats ha viss anknytning till den misstänkte.<sup>13</sup>

Regeringen har i samband med att begreppet teleadress infördes uttalat att den ansåg att det inte var möjligt att reglera tillämpningsområdet för *hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* endast genom att låta åtgärden avse teledeländan med viss anknytning till den misstänkte (dvs. utan angivande av teleadressen i beslutet). Detta eftersom det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är utformad så att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Dessutom ansågs det vara ett från tillämpningssynpunkt oeftergivligt krav att åtgärden konkretiserades. Annars skulle nämligen beslutet inte bli praktiskt verkställbart (se prop. 1994/95:227 s. 20–21).<sup>14</sup>

Vilket krav som ska ställas på teleadressens anknytning till den misstänkte har varit föremål för viss diskussion, särskilt i samband med att möjligheten infördes att i vissa fall avlyssna teleadresser den misstänkte ringer till eller kontaktar (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 37 ff.). Den diskussionen återges dock inte här.

Frågan om ett beslut skulle avse den misstänktes person oberoende av var han uppehöll sig eller en viss plats som den misstänkte hade anknytning till behandlades av regeringen i samband med att *hemlig kameraövervakning* infördes som tvångsmedel. Därvid kom de tankegångar som återgetts ovan beträffande teletvångsmedlen mer utförligt till uttryck. Bl.a. angavs följande (prop. 1995/96:85 s. 30–31).

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer. De tre principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. [...] Frågan huruvida ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skall

<sup>13</sup> Fr.o.m. den 1 juli 2012 ersätts dock begreppet teleadress. Se föregående not.

<sup>14</sup> BRU har därefter uttryckt en annan uppfattning i frågan om teleadressen borde behöva anges i ett beslut om teleövervakning eller teleavlyssning där det finns en skäligen misstänkt person. Beredningen ansåg att det borde vara tillräckligt att undersökningsledaren efter domstolens beslut får avgöra utifrån vad lagstiftningen tillåter, t.ex. vilka identifierade enskilda telefonnummer och e-postadresser som ska omfattas av verkställigheten (se SOU 2005 s. 198 ff.). Beredningens förslag har dock inte lett till någon lagstiftning. Se även Anders Eriksson i SvJT 2007 s. 133.

avse en viss person eller plats hänger samman med de tre redovisade principerna. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle avse en viss person blir principerna svåra att tillämpa. Det skulle t.ex. i den situationen inte gå att tillämpa proportionalitetsprincipen eftersom det på förhand inte skulle vara känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas. Vid en förundersökning som avser ett viss brott skulle, beroende på omständigheterna, övervakning av en allmän plats kanske anses vara godtagbar medan övervakning av en enskild plats, t.ex. genom att kameran riktades mot ett bostadsfönster, inte skulle kunna komma i fråga.

Även andra, rent praktiska, skäl talar mot att knyta övervakningen till en viss person. Om det inte på förhand kan anges vilka platser som kan bli aktuella för övervakning torde det ändå inte gå att undvara spaningspersonal på platsen. Den misstänkte måste ju hela tiden bevakas och kameror skulle behöva sättas upp och monteras ned beroende på den misstänktes rörelsemönster. Det torde vara förenat med betydande svårigheter och opraktiskt att organisera en övervakning på det sättet. Det finns även en risk för att antalet kameror skulle bli mycket stort.

Det nu anförda talar för att tillstånd till hemlig kameraövervakning i stället bör knytas till en viss plats. Det kan naturligtvis röra sig om flera olika platser och antalet platser bör också kunna utvidgas genom nya beslut. Av avgörande betydelse är emellertid att det finns en koppling till den misstänkte. Som tidigare redovisats får åtgärden endast avse den som är skäligen misstänkt för brott. Detta innebär nu inte att den misstänkte ständigt måste uppehålla sig på platsen och således finnas med på bild. Ett sådant krav skulle reducera användningsområdet i alltför stor utsträckning. Det bör dock kunna antas att han så småningom besöker den plats som skall övervakas. Det bör vara tillräckligt att det är fråga om ett kort besök. Om det emellertid från början står klart att den misstänkte aldrig besöker en plats som i sig är av intresse i förundersökningen, t.ex. en lägenhet i en utredning om grovt koppleri, bestående i uthyrning av lägenheten, bör användning av dolda övervakningskameror inte komma i fråga.

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* konstaterades att tvångsmedlet kommer att förutsätta att ett dolt tekniskt hjälpmedel placeras ut på en viss plats eller i ett visst utrymme, och att ett beslut om tvångsmedlet därför borde avse viss plats. Eftersom avsikten var att avlyssna i första hand en viss misstänkt person var det naturligt att det skulle finnas en koppling mellan den misstänkte och den plats som skulle avlyssnas (prop. 2005/06:178 s. 59, se även SOU 1998:46 s. 406 ff. som hänvisar till de ovan citerade resonemangen om hemlig kameraövervakning). Det som främst diskuterades var hur stark kopplingen skulle vara. Jämfört med hemlig kameraövervakning ("kan antas") ställdes högre krav avseende hemlig

rumsavlyssning ("särskild anledning att anta" respektive – beträffande annans stadigvarande bostad – "synnerlig anledning att anta"). Detta gjordes mot bakgrund av att hemlig rumsavlyssning från integritetssynpunkt är ett mycket ingripande tvångsmedel (se a. prop. s. 60–62, där beviskraven även exemplifieras).

#### 8.3.4.2 Synpunkter som kommit fram under utredningsarbetet

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningsarbetet i de nu aktuella frågorna framfört synpunkter i främst två avseenden.

##### *Hemlig rumsavlyssning för att fastställa skäligen misstänkt*

Tullen har i sin behovsbeskrivning efterfrågat en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning för att fastställa vem som är skäligen misstänkt för ett brott:

Inte sällan sker transporter av stora mängder narkotika i containers. Tullmyndigheter i många länder har i dag bra tekniska möjligheter att upptäcka denna grova brottslighet. Det kan dock vara svårt att komma åt brottsorganisationerna bakom denna brottslighet. Med en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i en container, innehållande större mängd narkotika (grovt brott), i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet ges de brottsbekämpande myndigheterna ett framgångsrikt verktyg.

##### *Kravet att ange viss teleadress/plats i beslutet*

Såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen har framfört synpunkten att det är ett betydande effektivitetshinder att en viss teleadress eller plats alltid måste anges i beslut om de olika formerna av hemlig avlyssning eller övervakning. Att behöva ange plats förhindrar en effektiv verkställighet vid mer minutoperativa åtgärder, t.ex. när polisen med mycket kort varsel får reda på möten som ska äga rum i hotellrum eller fordon. Kravet att ange teleadress skapar enligt myndigheterna problem bl.a. eftersom bruket av anonyma SIM-kort ökar och personer i kriminella kretsar ofta byter både kort och telefon för att undvika avlyssning.

Myndigheterna har ansett att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person. En behovs- och proportionalitetsbedömning skulle sedan få avgöra var åtgärden ska verkställas, med de begränsningar vad gäller bl.a. platsen som i övrigt följer av lag (se t.ex. 4 och 5 §§ lagen om hemlig rumsavlyssning). I samband med detta har myndigheterna berört behovet av en utökad möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se vidare avsnitt 12.1.3).

### 8.3.4.3 Utredningens ställningstaganden

**Bedömning:** Bortsett från det som föreslås nedan bör kraven på en skäligen misstänkt person, åtgärdens synnerliga vikt för utredningen och på viss anknytning till en eller flera teadresser<sup>15</sup> eller platser gälla oförändrade. Även det krav som enligt gällande rätt ställs på att i beslutet ange den teadress<sup>16</sup> eller plats som tvångsmedlet avser bör finnas kvar.

**Förslag:** Hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person – i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt – bör tillåtas avseende sådana brott som avses i 2008 års utredningslag, även när dessa inte har ett straffminimum eller ett straffvärde som kan antas vara två år eller mer. I fråga om uppgifter som rör ett särskilt meddelande bör inhämtningen, som i övriga fall av hemlig teleövervakning utan en skäligen misstänkt person, få avse endast historiska uppgifter.

Nu gällande regler är alltså – såvitt avser krav på misstanke, misstankegrad och åtgärdens vikt för utredningen samt krav på anknytning till viss teadress/plats – mycket likartade oavsett vilket tvångsmedel som avses och vilken lag som tillämpas. Utredningen har främst att ta ställning till om någon särreglering bör gälla i något av dessa avseenden beträffande vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) eller för hemlig rumsavlyssning.

<sup>15</sup> Begreppet teadress byts dock ut den 1 juli 2012. Istället används *ett telefonnummer eller annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 s. 130 f.).

<sup>16</sup> Se föregående not. Till detta kan läggas att det vid tillstånd till inhämtning av uppgifter om vilka mobila kommunikationsutrustningar som funnits inom ett visst geografiskt område i stället ska anges vilket geografiskt område som tillståndet avser (se a. prop. s. 131).

*Kravet på en skäligen misstänkt person*

Inget har kommit fram under utredningen som ger skäl för andra ställningstaganden än de lagstiftaren tidigare gjort att de hemliga tvångsmedlen under förundersökning i de allra flesta fall ska få användas endast om någon är skäligen misstänkt för det aktuella brottet.

Vissa frågor uppkommer beträffande vilka undantag som ska gälla från kravet på att det ska finnas en skäligen misstänkt person. Ett sådant undantag gäller i dag som framgått endast beträffande hemlig kameraövervakning. Sådan får ske av en brottsplats eller dess omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Fr.o.m. den 1 juli 2012 görs ett undantag även beträffande hemlig teleövervakning. Sådan får ske för att utreda vem som är skäligen misstänkt, men endast beträffande sådana brott som har ett straffminimum på minst två års fängelse, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller annat brott om det kan antas att straffvärdet överstiger fängelse i två år. I fråga om uppgifter som rör ett särskilt meddelande får inhämtningen avse endast historiska uppgifter. I motiven till denna nya reglering har angetts att det för sådana brott som Säkerhetspolisen utreder kan finnas ett behov att tillåta hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person, även när straffvärdet inte uppgår till fängelse två år. Den frågan bör enligt regeringen ses över inom ramen för denna utredning (se prop. 2011/12:55 s. 86 f.).

Som framgått har utredningen bedömt att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet) är sådana samhällsfarliga och typiskt svårutredda brott att det är nödvändigt att – när förutsättningarna i övrigt för att använda tvångsmedel är uppfyllda – ge möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att utreda dem (se avsnitt 8.3.3.5). De omständigheter som gör dessa brott särskilt svårutredda, bl.a. de slutna miljöer inom vilka brottsligheten ofta förekommer, medför även att svårigheterna att bestämma vem som är skäligen misstänkt för ett visst brott i flera fall ökar betydligt. Beaktansvärda behov föreligger mot denna bakgrund att beträffande brotten i 2008 års utredningslag tillåta hemlig teleövervakning för att utreda vem som är skäligen misstänkt. Det integritetsintrång som tvångsmedlet medför är också begränsat. Detta *dels* eftersom det rör sig om hemlig teleövervakning, ett tvångsmedel som innebär att man inte



tar del av innehållet i några meddelanden, *dels* eftersom de uppgifter som får inhämtas beträffande ett särskilt meddelande har begränsats ytterligare i dessa fall, till att avse endast historiska uppgifter.

Vid en avvägning mellan de olika intressena finner utredningen att hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person bör tillåtas avseende sådana brott som avses i 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet). Det kan i sammanhanget noteras att den lagen redan i dag medför att en sådan ordning gäller beträffande hemlig kameraövervakning. Även detta är, vid en avvägning mellan behov, nytta och integritetsintresse, en rimlig ordning.

Tullen har efterfrågat ett undantag också vid hemlig rumsavlyssning beträffande kravet på att det ska finnas en skäligen misstänkt person vilket skulle ge möjlighet att använda även det tvångsmedlet för att fastställa vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Detta tvångsmedel är dock av en annan karaktär än hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det kan ifrågasättas om information av det slag som erhålls genom hemlig rumsavlyssning – dvs. information rörande innehållet i olika samtal – typiskt sett är lämpad för att utreda vem som är skäligen misstänkt. För detta ändamål torde det slag av information som erhålls genom hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning (t.ex. rörelsemönster och kontaktnät) typiskt sett ge större nytta. Framförallt ger dock lagstiftningen utrymme för större integritetsintrång vid hemlig rumsavlyssning än vid de andra aktuella tvångsmedlen. Utredningen anser sammantaget att hemlig rumsavlyssning utan en skäligen misstänkt person inte ska komma i fråga.<sup>17</sup>

Beträffande kravet på att de hemliga tvångsmedlen, där det finns en skäligen misstänkt person, ska avse teleadresser eller platser med anknytning till den misstänkte – och beträffande vilken anknytning som ska krävas – gör utredningen inte några andra bedömningar än de som lagstiftaren tidigare gjort. Följande kan därvid anmärkas. Det har vid utredningens kartläggning inte uttryckts några synpunkter, eller annars kommit fram något, som ger skäl att överväga en särreglering av kravet på anknytning till den misstänkte beträffande vissa brott (t.ex. sådana samhällsfarliga brott som omfattas av 2008 års utredningslag). Såvitt avser hemlig rums-

<sup>17</sup> Motsvarande bedömning har som framgått gjorts t.ex. i SOU 1998:46 s. 391. Se även prop. 2005/06:178 s. 56 f.

avlyssning innebär den gällande regleringen att kraven i detta avseende är något strängare än de som ställs beträffande de övriga tvångsmedlen. Det krävs sålunda vid hemlig rumsavlyssning som utgångspunkt särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen (jämfört med "kan antas" beträffande hemlig kameraövervakning). Beträffande annans stadigvarande bostad än den misstänktes krävs synnerliga skäl för samma antagande. Denna stränga ordning är av integritetsskäl lämplig för hemlig rumsavlyssning.

*Kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt*

Kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt bör fortsatt gälla. Det kan därvid noteras att kravet på synnerlig vikt, utöver ett krav på kvaliteten på uppgifterna, innefattar ett krav på att det som kan åstadkommas genom åtgärden i princip inte får vara åtkomligt med hjälp av mindre ingripande metoder (prop. 1988/89:124 s. 44 f. samt prop. 2005/06:178 s. 57 f.).

I dag kopplas lagstiftningens krav på synnerlig vikt till utredningen av brottet. Så bör fortsatt ske.

Ett krav på utredningsbetydelse stämmer väl överens med förundersökningens syfte och är beträffande fullbordade brott naturligt. Det bör dock noteras att gränslinjen mellan förebyggande och utredande övervakning inte är helt fast beträffande de osjälvständiga brottsformerna (se vidare avsnitt 8.4.1 och 8.4.2.3). Trots att det finns skälig anledning att anta att ett försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott har förövats, och en förundersökning därmed ska inledas (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken), kan det vara av nog så stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna förhindrar att brottet fullbordas. Detta gör sig särskilt gällande beträffande sådana brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (vilket avspeglas i utformningen av Säkerhetspolisens uppdrag, se avsnitt 5.2).

I förarbetena till 2008 års utredningslag påpekas att det är av betydelse att kunna vidta åtgärder för att utreda och lagföra allvarliga brott redan på förberedelse- och försöksstadierna eftersom man därigenom kan förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras (se t.ex. prop. 2007/08:163 s. 49). Det godtas sålunda att tvångsmedel under förundersökningen kan ha ett preventivt syfte. När dessa hemliga tvångsmedel i den hittillsvarande

tillämpningen använts av Säkerhetspolisen har förhindrandet av fullbordade brott – med den skada som skulle följa av dessa – ofta varit det högst prioriterade eller slutliga målet (se 7.3.4.1). När utredningen bedömt Säkerhetspolisens behov och nytta av hemliga tvångsmedel har de preventiva ändamålen varit betydelsefulla (7.3.5.2 och 7.5.2.2).

Utredningen har trots detta stannat för att något alternativ till kravet på synnerlig vikt för utredningen – t.ex. om synnerlig vikt för att förhindra fullbordandet av ett osjälvständigt brott – inte bör införas i lagstiftningen om tvångsmedel under förundersökning. Detta främst eftersom det preventiva ändamålet i de aktuella fallen är i det närmaste accessoriskt till det utredande. En åtgärd som kan förväntas vara av synnerlig vikt för att förhindra ett fullbordat brott kan normalt förväntas vara av lika stor vikt för att utreda försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrottet.

#### *Kravet att ange viss teleadress/plats i beslutet*

Slutligen finns skäl att behandla det krav som enligt gällande rätt ställs på att den teleadress eller plats som tvångsmedlet avser alltid ska anges i beslutet. Både öppna polisen och Säkerhetspolisen anser alltså att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person. Enligt dem skulle prövningar av teleadressen eller platsen kunna göras av de brottsbekämpande myndigheterna i samband med att beslutet verkställs.

Utredningens kartläggning visar att polisen i ett inte obetydligt antal fall med kort varsel får reda på att platsen för ett viktigt möte är t.ex. ett visst hotellrum, fordon eller en viss publik plats. Det innebär i vissa fall att ett domstolsbeslut om tvångsmedel inte kan inhämtas i tid. Ett stort antal av de tillstånd som meddelas till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i sådana ärenden som kartläggningen omfattar (2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag) är också – bortsett från teleadressen – identiska med redan löpande tillstånd mot en viss skäligen misstänkt person. Inte sällan meddelas dessa beslut tidsmässigt i mycket nära anslutning till varandra.

Det står klart att det finns ett behov av att effektivisera regleringen för att bättre hantera situationer när nya platser eller teleadresser blir aktuella efter ett initialt domstolsbeslut om avlyssning eller övervakning (se beträffande teletvångsmedlen även

SOU 2005:38 s.209 ff.). Utredningen delar emellertid den uppfattning som lagstiftaren tidigare uttryckt att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att lagstiftningen är utformad så att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Delar av den initiala tillståndsprövningen – till exempel tillämpningen av proportionalitetsprincipen – skulle vara omöjlig, om beslutet inte var bestämt till plats, teleadress eller liknande (se prop. 1994/95:227 s. 20 f. samt prop. 1995/96:85 s. 30–31). Någon förändring i detta avseende föreslås därför inte.<sup>18</sup> Däremot föreslår utredningen vissa förändringar av beslutsordningen vilka huvudsakligen torde tillgodose det aktuella behovet av effektivisering (se avsnitt 12.1.3).

## 8.4 Tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel

### 8.4.1 Inledning

Begreppet preventiva tvångsmedel används här för att beteckna tvångsmedel som får beslutas utan att en förundersökning har inletts.

Preventiva tvångsmedel har till skillnad från hemliga tvångsmedel under en förundersökning syftet att förhindra (samt eventuellt förebygga) framtida brottslighet. I en förundersökning ska syftet vara att utreda ett begånget brott.

Det kan tyckas att de olika syftena borde medföra att en tydlig linje kunde dras mellan tillämpningsområdena för preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning. Så är dock inte fallet. Detta beror främst på att det inte endast är fullbordade brott som är straffbelagda. Försök är som regel straffbart, vid grova brott även förberedelse och vid mycket grova brott även stämpling. Gränslinjen mellan förebyggande och utredande övervakning är därmed inte helt fast (se t.ex. prop 1990/91:118 s. 47, Cameron i SOU 2010:103 s. 552 f. samt Asp i SvJT 2007 s. 76). Bl.a. eftersom utredningarna kan avse osjälvtändiga brott kan hemliga tvångsmedel under förundersökningar som framgått vara ett verktyg för att få information också för att kunna förhindra brott (se t.ex. 7.3.4.1).

Den möjlighet som i vissa situationer finns att använda hemliga tvångsmedel under förundersökningen för att förhindra brott har

---

<sup>18</sup> Se dock utredningens anmärkningar i avsnitt 14.4 avseende teleadresser och den tekniska utvecklingen.

emellertid av utredningen bedömts inte vara tillräcklig för att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte (7.5.2.3). Det finns – efter beaktande också av vad som kommit fram beträffande nytta och integritetsintrång – skäl att i vissa fall tillåta användning av det som nu betecknas som preventiva tvångsmedel (se 7.5.3.3).

Följande frågor behandlas i tur och ordning nedan.

- Vilka tvångsmedel bör få användas preventivt?
- Hur bör rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas?
- Beträffande (risker för) vilka brott bör tvångsmedlen få användas?

## 8.4.2 Tvångsmedel som bör få användas i preventivt syfte

### 8.4.2.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund

De hemliga tvångsmedel som enligt nu gällande lagstiftning får användas i preventivt syfte är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt s.k. postkontroll (se avsnitt 3.4.2).

Följande överväganden gjordes i detta avseende samband med att 2007 års preventivlag infördes.

Regeringens särskilda utredare uppgav beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning helt kort att syftet med den nya regleringen skulle bli svårt att uppnå, om inte i vart fall dessa tvångsmedel omfattades. Det var – påpekade såväl utredaren som regeringen – dessa tvångsmedel som föranlett att frågan om ett preventivt tillämpningsområde för tvångsmedel över huvud taget hade blivit aktuell. Därutöver angav regeringen endast att den, i likhet med Åklagarmyndigheten, ansåg att polisen borde ges möjlighet att använda tvångsmedlen (se Ds 2005:21 s. 202 samt prop. 2005/06:177 s. 50).

Om postkontroll konstaterade regeringen inledningsvis att också vanlig postgång kunde vara ett mycket effektivt sätt att utväxla meddelanden vid planläggning av brott. Det noterades att polisen hade anmärkt att, om detta område lämnades orört i regelverket, kommunikationsformen sannolikt skulle öka när brottsplaner arbetades fram. Detta eftersom brottsligheten ofta bedrevs av personer som hade god kännedom om den svenska tvångsmedelslagstiftningen och dess begränsningar. Regeringen var

sammantaget av uppfattningen att postkontroll – i enlighet med den särskilde utredarens förslag – borde kunna användas i preventivt syfte (se a. prop. s. 50 f.).

Den särskilde utredaren hade föreslagit att även husrannsakan skulle tillåtas som preventivt tvångsmedel. Regeringen ansåg dock att det förslaget innebar ett mycket långtgående intrång i den personliga integriteten, och att det inte hade kommit fram tillräckliga belägg i lagstiftningsärendet för att ett påtagligt behov fanns av åtgärden (se a. Ds s. 203 f. samt a. prop. s. 51 f.).

Även frågan om hemlig rumsavlyssning borde tillåtas som ett preventivt tvångsmedel har diskuterats i tidigare lagstiftningsärenden. Den har dock inte blivit föremål för någon mera ingående analys. Buggningsutredningens direktiv omfattade att undersöka vissa frågor om hemlig rumsavlyssning för att förhindra brott. Den utredningen – som verkade flera år innan arbetet med 2007 års preventivlag inleddes – nöjde sig dock med att konstatera att det i dess uppdrag inte ingick att överväga om andra tvångsmedel borde få användas utanför förundersökningssituationer, och att det saknades skäl för utredningen att närmare överväga om buggning isolerat borde införas som metod för att förhindra brott (SOU 1998:46 s. 330 ff.).<sup>19</sup> Den särskilda utredarens uppdrag vid arbetet med 2007 års preventivlag – vilket utfördes innan hemlig rumsavlyssning införts som ett tvångsmedel under förundersökningen – begränsades till de straffprocessuella tvångsmedlen som då förekom. Inte heller hennes promemoria innehöll därför några ställningstaganden om preventiv användning av hemlig rumsavlyssning (se Ds 2005:21 s. 201 f.). I propositionen om preventiva tvångsmedel (prop. 2005/06:177) berördes frågan inte alls. I den samtidigt framlagda propositionen om hemlig rumsavlyssning konstaterade regeringen helt kort att den inte var beredd att i det sammanhanget föreslå att hemlig rumsavlyssning skulle få användas även i brottspreventivt syfte, eftersom frågan krävde mera ingående överväganden än vad som hade kunnat göras i det lagstiftningsärendet. Det kunde dock, enligt regeringen, finnas anledning att längre fram återkomma till frågan (prop. 2005/06:178 s. 50 f.).

---

<sup>19</sup> Se även SOU 1990:51 s. 169 f., där Särskilda utredningen – i tiden före det att preventiva tvångsmedel förekom – ansåg att buggning inte borde få ske beträffande "brottslig verksamhet" utan att det skulle krävas en brottsmisstanke.

#### 8.4.2.2 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Frågan om vilka hemliga tvångsmedel som de brottsbekämpande myndigheterna behöver använda preventivt har inte – förutom av Åklagarkammaren för säkerhetsmål – behandlats uttryckligen i de behovsskrifter som myndigheterna gett in till utredningen. Åklagarkammaren har gett uttryck för uppfattningen att hemlig rumsavlyssning bör tillåtas i preventivt syfte och anfört bl.a. följande.

Praktiskt taget alla brott inom Säkerhetspolisens område är svårutredda och sker typiskt sett i lönndom. De hemliga tvångsmedlen kompletterar i stor utsträckning varandra. På grund av detta borde samtliga hemliga tvångsmedel (dvs. även hemlig rumsavlyssning) få användas – såväl under förundersökningen som preventivt – beträffande alla de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (jfr avsnitt 8.3.3.4 ovan).

Åklagarkammaren har – som tidigare angetts – beskrivit samspelet mellan tvångsmedlen så här. Hemlig teleövervakning är nödvändigt för att få fram kontaktnät, telefonidentitet och positionsuppgifter. Hemlig teleavlyssning behövs för att om möjligt få reda på vad ”den misstänkte” planerar, vilka åtgärder han vidtagit och vilka han träffar, samt även mer triviala men för utredningen nyttiga uppgifter som ”den misstänktes” omgivning och levnadsvanor i övrigt. Hemlig kameraövervakning ger information om när ”den misstänkte” lämnar eller kommer till en viss plats, ensam eller i sällskap samt vilka som besöker honom. Postkontroll används fortfarande, t.ex. i den situationen att det vid hemlig teleavlyssning kommit fram att ”den misstänkte” ska skicka eller få en försändelse som har betydelse för utredningen. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skulle i vissa fall kunna vara av stort värde, t.ex. när det kommer fram att planering sker vid hemliga möten.

#### 8.4.2.3 Utredningens analys och ställningstaganden

**Bedömning:** Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och s.k. postkontroll bör fortsatt – även utom ramen för en förundersökning – få användas för att förhindra brott. Sådan preventiv användning av hemlig rumsavlyssning bör däremot inte tillåtas.

Utredningen gör beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller postkontroll inte någon annan bedömning än regeringen tidigare gjort. Dessa tvångsmedel bör sålunda fortsatt – även utom ramen för en förundersökning – få användas för att förhindra brott.<sup>20</sup>

Även hemlig rumsavlyssning kan vara ett mycket betydelsefullt verktyg för att förhindra att allvarliga brott fullbordas. Att så är fallet när tvångsmedlet används inom ramen för förundersökningar avseende osjälvtändiga brott har framgått vid utredningens kartläggning och analys (se t.ex. avsnitt 7.3.5.3). En annan sak är dock om hemlig rumsavlyssning bör få användas i preventivt syfte *utom* ramen för en förundersökning.

Hemlig rumsavlyssning är ett tvångsmedel vars karaktär ger utrymme för större integritetsinskränkningar än de övriga tvångsmedlen. Utredningen har bl.a. av det skälet bedömt att undantag från kravet på en skäligen misstänkt person vid hemlig rumsavlyssning under en förundersökning inte bör komma i fråga (se avsnitt 8.3.4.3). Liknande skäl talar naturligtvis emot att tillåta att hemlig rumsavlyssning används utan att en förundersökning inletts avseende ett visst brott. Därtill kan – utifrån utredningens kartläggning – konstateras att det på det tidiga stadium när preventiva tvångsmedel används utom ramen för en förundersökning mer sällan synes finnas konkreta uppgifter om t.ex. att viktiga möten ska ske på en viss plats för att avhandla viktiga frågor. Behovet tycks i detta skede i högre utsträckning avse sådan information som typiskt sett erhålls från de andra tvångsmedlen, t.ex. avseende kontaktnät eller rörelsemönster (se särskilt avsnitt 6.8).

Sammantaget väger behovet och den förväntade nyttan av preventiv hemlig rumsavlyssning inte upp det förväntade integritetsintrånget. Hemlig rumsavlyssning bör därför inte tillåtas utom ramen för en förundersökning.

---

<sup>20</sup> Se beträffande hemlig teleövervakning, och det faktum att sådana uppgifter som omfattas av det tvångsmedlet därmed i underrättelseverksamhet fortsatt kommer att kunna inhämtas genom två olika typer av beslut, avsnitt 8.4.5 och 12.1.2.2.



### 8.4.3 Hur bör rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas?

#### 8.4.3.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund

##### *Allmänt om regleringen*

Reglering av preventiva tvångsmedel finns i två lagar; 2007 års preventivlag och lagen om särskild utlänningskontroll. Som framgått skiljer sig rekvisiten för att använda tvångsmedel enligt dessa två lagar i flera avseenden åt (se avsnitt 3.4).

Tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller postkontroll) får beslutas bara avseende vissa utlännningar som utvisats ur riket, men där utvisningen tills vidare inte ska verkställas. Inledande förutsättningar är då att det *kan befaras* att utlännningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, samt att den utvisande myndigheten, Migrationsverket eller regeringen, med beaktande av detta beslutat att lagens tvångsmedelsregler ska tillämpas. Ett sådant beslut får gälla i högst tre år räknat från dagen för beslutet om avvisning eller utvisning. Om den nämnda risken fortsatt föreligger, får domstol därefter meddela nya beslut att tvångsmedelsreglerna ska tillämpas. Varje sådant beslut får gälla under högst tre år.

Vid tillämpning av tvångsmedelsreglerna i lagen om särskild utlänningskontroll gäller följande rekvisit. Åtgärden ska vara av *betydelse för att utreda om utlännningen, eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott*. Därtill ska det finnas *synnerliga skäl* för åtgärden. I fråga om förfarandet gäller i huvudsak regleringen i 27 kap. rättegångsbalken.

Enligt 2007 års preventivlag gäller i stället följande. Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll får meddelas om det finns *särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet* som innefattar vissa särskilt allvarliga brott. En förutsättning är att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska avse en teledress som ska ha viss anknytning till den person vars befarade brottsliga verksamhet

ligger till grund för tillståndet.<sup>21</sup> Hemlig kameraövervakning ska avse en plats där denna person kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Utöver de nämnda två lagarna om preventiva tvångsmedel har hittills i lagen om elektronisk kommunikation (LEK) möjligheter att – såväl i underrättelseverksamhet som under förundersökning – hämta in uppgifter om teledeländarna från operatörer (se avsnitt 3.5 ovan). De uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kunnat få tillgång till är i princip desamma som vid hemlig teleövervakning, dock att det endast rör sig om historiska uppgifter. Reglerna har inneburit att operatörerna varit skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter som gäller misstanke om vissa brott (för uppgift som inte endast identifierar en abonnent eller ett abonnemang endast vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år). Bestämmelserna har således inte varit begränsade till att gälla uppgifter som har anknytning till en person som är misstänkt för brott eller brottslig verksamhet. Det har inte heller funnits något särskilt krav på att åtgärden ska vara av viss vikt för utredningen.

De ovan berörda reglerna i LEK upphävs fr.o.m. den 1 juli 2012. Bestämmelser som rör förundersökningen införs då i rättegångsbalken. Därtill införs en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Enligt den nya lagen ska – utöver behovs- och proportionalitetsprinciperna – följande förutsättning gälla för att en polismyndighet (eller Tullverket) i underrättelseverksamhet ska få hämta in uppgifter från operatörerna. Omständigheterna ska vara sådana att *åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet* som innefattar vissa brott (huvudregeln är att straffminimum ska vara två år, men även sådana brott som ingår i katalogerna i både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag ska inledningsvis omfattas).<sup>22</sup> Brottsmisstanke eller koppling till en viss person krävs således inte.

---

<sup>21</sup> Som framgått byts begreppet teledress ut den 1 juli 2012. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (vilka benämns hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) ska istället anknytas till ett *telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* se prop. 2011/12:55 s. 146 och 130 f.).

<sup>22</sup> I utredningens uppdrag ingår att analysera Sakerhetspolisens behov att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga,

I det följande anges något om de resonemang som förts om kriterierna för att använda preventiva tvångsmedel. I huvudsak fokuseras på 2007 års preventivlag. Inledningsvis berörs dock mer kortfattat lagen om särskild utlänningskontroll och avslutningsvis den nämnda lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation.

#### *Kort om kriterierna i lagen om särskild utlänningskontroll*

En mer utförlig redogörelse för bakgrunden till de nu aktuella reglerna i lagen om särskild utlänningskontroll finns i Ds 2005:21 (s. 66–72). Här görs endast några kortare anmärkningar.

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (1973 års terroristlag). De regler som då infördes syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här. I lagen togs bestämmelser in om kontroll och övervakning av utlänningar som avvisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas. Det stadgades bl.a. att, om det ansågs vara av betydelse för att utröna huruvida en *organisation eller grupp* planerade eller förberedde åtgärd som utgjorde hot mot allmän ordning eller säkerhet, och synnerliga skäl förelåg, så kunde tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll meddelas.

År 1975 fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen, och reglerna om tvångsåtgärder togs in i en särskild lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (den s.k. särskilda spaningslagen). När terroristbestämmelserna togs in i utlänningslagen infördes ett s.k. personligt rekvisit som innebar att inte enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle vara tillräckligt för att tillämpa bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister. Det skulle även krävas att *utlänningen själv utgjorde en fara*. Förslaget att införa ett sådant rekvisit avstyrktes av Lagrådet som ansåg att förslaget gick utöver vad försiktigheten påkallade. Lagrådet framhöll bl.a. följande (prop. 1975/76:18 s. 196 f.).

---

förhindra eller upptäcka brottslighet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse. Se vidare om detta i avsnitt 8.4.5.

Att en person tagit ett sådant steg som att ingå som medlem i terroristorganisation av den utomordentligt farliga typ som det här gäller måste i princip anses tillräckligt för att han i det sammanhang varom nu är fråga skall presumeras vara potentiellt farlig. [...] Av intresse är vidare, att det mestadels är svårt eller omöjligt för myndighet eller annan utomstående att skaffa sig någon kunskap om vad en medlem av en terroristorganisation tidigare förehaft sig, vilken roll han i verkligheten spelar eller vilken makt organisationen har över sina medlemmar. [...] Intresset att öppna våra gränser för passiva medlemmar av hithörande terroristorganisationer kan inte anses ha den tyngd, att det bör tillgodoses även till priset av försämrade möjligheter att skydda befolkningen i vårt land för den internationella terrorrismens framfart.

Föredragande statsråd vidhöll dock förslaget om att införa ett rekvisit kopplat till person, och riksdagen följde regeringens förslag. Kort efter att den särskilda spaningslagen infördes (vid riksdagsbehandlingen av prop. 1975/76:202) tillkom även begränsningen att tvångsmedlen skulle få användas bara för att förebygga gärning som innebar våld, hot eller tvång för politiska syften. År 1989 bröts terroristbestämmelserna ut ur den dåvarande utlänningslagen och fördes i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen till lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsbrott med internationell bakgrund (1989 års terroristlag). Sedan år 1991 återfinns regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll krävs alltså inte någon brottsmisstanke för att tvångsmedel ska få tillgripas. Vad som krävs är att åtgärden ska ha betydelse för att *utreda om utlämningen, eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder* terroristbrott. När personen i fråga tillhör en viss organisation eller grupp behöver således inte denna betydelse knytas till just den person som drabbas av tvångsmedlet. Bland de situationer som lagen är tänkt att täcka – som faller utanför tillämpningsområdet för reglerna om hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken – är det fallet att det finns vissa indikationer på att en organisation förbereder ett terroristdåd, men inget som pekar på att en viss bestämd i Sverige bosatt medlem av organisationen är inblandad (prop. 1990/91:118 s. 48).

En viktig begränsning i lagen om särskild utlänningskontroll är att det ska finnas synnerliga skäl för att tvångsmedel ska få tillgripas. Detta rekvisit innebär dels att det ska finnas en *överhängande fara* för att den politiska organisationen eller gruppen ska

utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång, dels att andra spaningsmedel inte är tillräckliga för att avvärja denna fara (se t.ex. Ds Ju 1972:35 s. 136).

#### *Allmänt om kriterierna i 2007 års preventivlag*

Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll valdes som utgångspunkt för lagförslaget i den departementspromemoria som föregick 2007 års preventivlag. Såväl i promemorians förslag som i det senare lagstiftningsarbetet snävades dock regleringen in jämfört med denna utgångspunkt (se Ds 2005:21 s. 186 ff., prop. 2005/06:177 s. 54 ff. och 2007/08:JuU3 s. 16 ff.). Som skäl för detta framhölls huvudsakligen att den personkrets som kan bli föremål för tvångsåtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll – dvs. utläningar som omfattas av vissa utvisningsbeslut – är mycket liten, men att syftet med 2007 års lag medförde att den krets som skulle kunna bli föremål för tvångsmedelsanvändning var betydligt större (se även SOU 1990:51 s. 170 samt prop. 1990/91:118 s. 48).

Man valde att i 2007 års preventivlag beskriva en grad av misstanke som anknöts till begreppet ”brottslig verksamhet”. Vidare knöts misstanken, som lagen slutligen kom att utformas, till en person (inte en organisation eller en grupp). Kriterierna i 2007 års preventivlag behandlas i det följande något mer detaljerat.

#### *Brottslig verksamhet*

Begreppet brottslig verksamhet förekom redan före 2007 års preventivlag på flera håll i lagstiftningen. Bl.a. används det enligt följande. Som försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat betydande roll. I 24 kap. 1 § rättegångsbalken, som innehåller huvudregeln om häktning, anges som ett rekvisit att det finns risk för att den misstänkte ”fortsätter sin brottsliga verksamhet”. Enligt 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken ställs ett lägre krav för husrannsakan i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ”ägna sig åt brottslig verksamhet”. I 8 § lagen om särskild utlänningskontroll är en av förutsättningarna för att en utläning ska få tas i förvar att

denne kan antas bedriva brottslig verksamhet (se vidare t.ex. Ds 2006:17 s. 94 ff.).

I den departementspromemoria som föregick 2007 års preventivlag fokuserades emellertid på hur uttrycket brottslig verksamhet hade använts i registerlagstiftningen (Ds 2005:22 s. 185 f.). I bestämmelsen i 3 § i den dåvarande polisdatalagen (1998:622), framhölls det, användes uttrycket för att markera skillnaden mellan förundersökning och underrättelseverksamhet. I förarbetena till den sistnämnda lagen angavs att underrättelseverksamhet avser informationsbearbetning i ett stadium där förutsättningarna för att inleda förundersökning ännu inte har uppfyllts eftersom något konkret brott inte har påvisats (prop. 1997/98:97 s. 168). Förundersökning avser däremot ett konkret brott. I propositionen till 2007 års preventivlag definierades inte begreppet brottslig verksamhet närmare.

Det har i doktrinen framhållits att det saknas närmare uttalanden om vad det aktuella begreppet innebär. Man kan enligt Lindberg sammanfatta rättsläget med att säga att i de lagar som är av intresse brottslig verksamhet definieras negativt, dvs. det ska inte finnas misstanke om ett konkret brott. Detta ger enligt henne inte någon ytterligare ledning för tolkningen (se t.ex. Lindberg i SvJT 2007 s. 56 och i Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 705).

I samband med förslaget till bl.a. ny polisdatalag (2010:361 som trädde i kraft den 1 mars 2012) konstateras att uppgifter om brottslig verksamhet normalt har mindre konkretion än uppgifter om enskilda brott (prop. 2009/10:85 s. 133). Något senare i samma proposition behandlas innebörden av uttrycket i samband med Säkerhetspolisens verksamhet (s. 362 f.)<sup>23</sup>:

När uttrycket brottslig verksamhet används i lagen i övrigt syftar det på *verksamhet av viss konkretion* [utredningens kursivering]. Detsamma gäller i detta sammanhang, även om det här rör sig om helt andra typer av företeelser och verksamheter där anknytningen till urskiljbara brott ofta inte är lika tydlig. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet har således en bredare inriktning än motsvarande verksamhet hos den övriga polisen, eftersom den senare är tydligare inriktad på vissa brottstyper eller brottsliga företeelser. Även i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet krävs det emellertid att ändamålet med insamlingen eller bearbetningen av personuppgifter kan preciseras. Det kan t.ex. vara fråga om att en främmande stat misstänks bedriva underrättelseverksamhet av visst slag, utan att några konkreta brott kan urskiljas. Det kan också röra sig om företeelser i det svenska samhället som kan komma att utvecklas till brott mot bestämmelser i 18 eller 19 kap. brottsbalken.

---

<sup>23</sup> Se om begreppet brottslig verksamhet även a. prop. s. 102, 108 och 318.

Högsta domstolen har i NJA 2009 s. 917 behandlat frågor om tillämpningen av rekvisiten i 2007 års preventivlag. I rättsfallet – vilket behandlas mer utförligt i avsnittet om misstankegrad nedan – anger HD bl.a. följande.

För att det skall anses föreligga särskild anledning att befara ett brott måste i regel förutsättas att fråga är om en någorlunda konkretiserad gärning. I förevarande fall finns inget sådant påstående. Åklagaren har till grund för sin begäran lagt endast NN:s allmänna viljeinriktning och förmåga till brottslighet av viss typ [terroristrelaterad brottslighet, utredningens anm.] samt allmänt angett några möjliga mål för den befarade brottsliga verksamheten. Med hänsyn till det särskilda syftet med de möjliga brotten kan dock i fall som det förevarande inte begäras större konkretion avseende gärningen än vad åklagarens påståenden innehåller.

#### *Misstanke mot en viss person (men inte en organisation eller grupp)*

I promemorian som föregick 2007 års preventivlag föreslogs att tvångsmedlen skulle få användas, om det kunde antas att *någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för* skulle komma att utöva brottslig verksamhet av visst slag. Den kursiverade formuleringen – vars förebild fanns i lagen om särskild utlänningskontroll – avsågs medföra att det inom tillämpningsområdet skulle falla t.ex. situationer när polisen kände till att det inom en organisation fanns planer på att föröva ett attentat, men det saknades kunskap om vem inom organisationen som skulle utföra attentatet (Ds 2005:21 s. 255). Regeringen bedömde dock att förslaget ledde allt för långt. Det var inte rimligt att t.ex. alla medlemmar i en organisation utsattes för tvångsmedel endast på grund av sitt medlemskap. Enligt regeringens bedömning borde krävas att misstanken riktades mot *en person*. Däremot betonades att kopplingen till exempelvis en terroristorganisation kunde vara en sådan omständighet som borde beaktas vid bedömningen av den misstanken (prop. 2005/06:177 s. 57). Uttrycket *en person* innefattade heller inget krav på att det skulle vara fråga om en *till namnet känd* viss person (a. prop. s. 83).

#### *Misstankegrad ("särskild anledning att anta")*

Den misstankegrad som föreslogs i promemorian var *kan antas*. Regeringen godtog i princip detta men ansåg att det fanns skäl att

uttrycka misstankegraden på samma sätt som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken, dvs. *anledning att anta* (Ds 2005:21 s. 254, prop. 2005/06:177 s. 55). Regeringen betonade att rekvisitet skulle tillämpas restriktivt och anförde följande (a. prop. s. 83).

Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet samt det internationella polis-samarbetet. Antagandet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skall vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Misstankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att det i paragrafen angivna beviskravet kan anses vara uppfyllt. Så kan t.ex. vara fallet om det finns underrättelse-information som pekar på att ett visst terroristnätverk planerar ett terroristdåd och en person som är aktiv i nätverket reser till Sverige för att sammanstråla med en annan person som ingår i nätverket. I ett sådant fall torde beviskravet kunna anses vara uppfyllt beträffande båda personerna.

Polisen torde dock sällan kunna lägga fram någon mer ingående utredning av de omständigheter som ligger till grund för påståendet att en person kommer att utöva den brottsliga verksamheten i fråga. Rätten får därför bedöma om de i ärendet åberopade omständigheterna kan anses tillräckliga för antagandet att viss brottslig verksamhet kan komma att utövas. Så kan, beroende på omständigheterna, vidare vara fallet när en utländsk underrättelseofficer reser in till Sverige under täckidentitet, även om det är oklart vad hans eller hennes vistelse i Sverige närmare syftar till. En annan tänkbar situation kan vara att en riksdagsledamot har utsatts för dödshot och det finns vissa omständigheter som talar för att detta hot härrör från en viss person och att denne kan komma att realisera hotet.

Lagrådet hade dock ifrågasatt om inte en mera förpliktande formulering borde användas eftersom den valda formuleringen i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden kunde ge utrymme för en extensiv tillämpning. När propositionen utskottsbehandlades justerades också formuleringen av beviskravet. Den lydelse som då förordades, och som kom att införas i lagen, var *särskild anledning att anta*. Utskottets majoritet anförde i samband därmed – efter att ha återgett det första av de två ovan citerade styckena ur propositionen – följande (2007/08:JuU3 s. 18 f.):



Utskottet vill för egen del understryka vikten av att misstanken inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, dvs. sådana omständigheter som beskrivs i den ovan redovisade författningskommentaren. Enligt utskottets mening avspeglas emellertid inte denna precisering i den föreslagna bestämmelsens lydelse. Lagförslaget i sig i den här delen riskerar enligt utskottets mening att ge utrymme för en alltför extensiv tillämpning.

Högsta domstolen har i NJA 2009 s. 917 uttalat sig om det aktuella beviskravet och det utredningskrav som kan ställas på åklagaren. Rättsfallet avsåg en ansökan om hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning beträffande vissa telefonnummer med tillämpning av 1 § 5 i 2007 års preventivlag (terroristrelaterad brottslighet). Flertalet faktiska omständigheter utelämnas av sekretesskäl i det publicerade rättsfallsreferatet. Följande framgår.

Åklagaren hade angett fyra allmänt hållna mål för den befarade brottsliga verksamheten. På yrkande av det offentliga ombudet, som ifrågasatte tillförlitligheten av de uppgifter som åklagaren stödde sin begäran på, avlog tingsrätten åklagarens begäran, medan hovrätten efter överklagande biföll den. Det offentliga ombudet framhöll i Högsta domstolen att det rådde oklarhet om hur väl grundade åklagarens påståenden ska vara för att rätten ska kunna göra erforderliga bedömningar. Riksåklagaren framhöll i samma instans att de uppgifter som lämnats grundade sig på information från två av varandra oberoende "fysiska källor" som under flera år lämnat information och som av polisen kategoriseras som tillförlitliga.

Högsta domstolen anförde inledningsvis följande.

Det ligger i sakens natur att åklagaren inte kan lägga fram en fullständig utredning av de omständigheter som ligger till grund för misstanken om kommande brottslig verksamhet. Förhör inför rätten kan inte hållas. Uppgiftslämnarens identitet kan sällan avslöjas. Till det kommer att utredningens tema – att en viss brottslighet kan förväntas av den som ansökningen avser – i sig i regel är svåråtgång.

De krav som rimligen kan ställas på utredningen borde dock, enligt domstolen, också ställas. För varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen borde lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. Om faktauppgifter går att belägga med dokument, borde dessa företes eller åtminstone beskrivas. Om information som lämnats av uppgiftslämnare används, borde upplysningar ges för

bedömningen av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt. Om av särskilda skäl vissa uppgifter bedöms inte kunna lämnas, borde detta förklaras. Det borde också av utredningen framgå, om det finns sådan information eller sådana omständigheter som kan tala emot att tillstånd till begärd åtgärd medges. Även om så inte är fallet, borde upplysning om detta lämnas i utredningen. Om utredningen inte har tillräcklig kvalitet i nu angiven mening, borde utgångspunkten vara att ansökningen ska avslås redan av det skälet.

Högsta domstolen fortsatte enligt följande.

Gör domstolen bedömningen att utredningen i sig är godtagbar blir nästa fråga om det finns sådan särskild anledning att befara brottslig verksamhet som lagen kräver. Det blir här med nödvändighet fråga om en helhetsbedömning av underrättelsesmaterialets tillförlitlighet, konkretisering och detaljgrad.

Det är därvid väsentligt, angav Högsta domstolen, att bedömningen grundas på de omständigheter som åberopas till stöd för ansökningen. Den utredande myndighetens egen övertygelse i den frågan ska inte tillmätas någon betydelse.

I det aktuella ärendet fanns det i den av åklagaren vid tingsrätten åberopade promemorian inga upplysningar som gjorde det möjligt för domstolarna att bedöma informationens tillförlitlighet. De uppgifter om källornas tillförlitlighet som lämnades i åklagarens överklagande till hovrätten ställde dock saken i ett annorlunda läge. Trots vissa svagheter i utredningen fann Högsta domstolen sammantaget visat att det fanns särskild anledning att anta att den aktuella personen skulle komma att utöva sådan brottslig verksamhet som avses i 2007 års preventivlag.

*Synnerligt vikt för att förhindra brottslig verksamhet; krav på teleadress eller plats med viss anknytning*

Enligt 2007 års preventivlag får tvångsmedlen användas bara om detta är av *synnerlig vikt* för att förhindra den brottsliga verksamheten. I motiven hänvisar regeringen till motsvarande krav i rättegångsbalken beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen (prop. 2005/06:177 s. 57 och 87 f.). Även kraven på *angivande av viss teleadress eller plats* i tillståndet, samt på att denna adress eller plats ska ha *viss anknytning* till den för tvångsmedlet aktuella personen, är hämtade från regleringen av motsvarande hemliga

tvångsmedel under förundersökning (a. prop. s. 84 f., 89 f., 111 och 117). Se vidare om innehållet i samtliga nu aktuella krav i avsnitt 8.3.4.1 ovan.

*Kriterierna för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet*

Något bör avslutningsvis nämnas om de kriterier som fr.o.m. den 1 juli 2012 enligt en särskild lag gäller för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet (se avsnitt 3.5). Som angetts motsvarar de uppgifter som avses i stort sett de uppgifter som kan komma åt genom hemlig teleövervakning.

Ett förslag från Polismetodutredningen ligger till grund för den nya lagen. Polismetodutredningen framhöll bl.a. följande. Det är mycket på grund av att det saknas krav på att det ska finnas en skäligen misstänkt person i LEK som antalet sådana ärenden årligen enligt den lagen är så mycket högre än för hemlig teleövervakning (ca 9 500 jämfört med ca 1 300). Vid förundersökningar rörande allvarlig brottslighet, t.ex. mord, grova rån, våldtäkter eller grova narkotikabrott, är det många gånger så att det i vart fall i utredningarnas inledning saknas en skäligen misstänkt person. Uppgifterna som inhämtas om elektronisk kommunikation blir ett hjälpmedel för att komma framåt i utredningen och identifiera misstänkta gärningsmän.

Frågan om det var lämpligt att i den nya lagen kräva en anknytning till en viss persons brottsliga verksamhet besvarades nekande av Polismetodutredningen. Det var enligt utredningen i ett sådant tidigt skede i brottsbekämpningen och med hänsyn till de syften som underrättelseverksamheten ska tillgodose inte möjligt att knyta misstanken till en viss person (SOU 2009:1 s. 125 f.).

Regeringen anförde följande (prop. 2011/12:55 s. 84).

Ett krav på att inhämtningen, i likhet med vad som gäller enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (1 §), ska kunna kopplas till en viss person skulle göra inhämtningen smalare och därmed kunna minska integritetsintrånget. Regeringen delar Datainspektionens uppfattning att en sådan begränsning ändå inte bör införas eftersom den avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet. Den reglering som nu föreslås skiljer sig i väsentliga avseenden från lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den senare lagen omfattar även det betydligt

mer integritetskränkande tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation [dvs. med nu gällande terminologi hemlig teleavlyssning, utredningens anm.] och har kommit att tillämpas i sådana situationer där en förundersökning har varit mycket nära förestående. Lagen har dessutom kritiserats för att inte i tillräckligt hög grad uppfylla de brottsbekämpande myndigheternas behov

Begreppen *förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet* används, i likhet med regleringen i 7 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 2 kap. 5 § i den nya polisdatalagen, för att avgränsa underrättelseverksamheten. På samma sätt som i 2007 års preventivlag, finns alltså ett krav på en koppling till *viss brottslig verksamhet*. Genom det rekvisitet framgår enligt regeringen att det inte ställs upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Uppgifterna får hämtas in, om någon del av den brottsliga verksamhet som t.ex. en viss gruppering antas vara delaktig i innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (se prop. 2011/12:55 s. 85 samt 121).

Uppgifter får hämtas in, om omständigheterna är sådana att åtgärden är av *särskild vikt* för att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten. Det sistnämnda kravet utvecklas av regeringen på följande sätt (a. prop. s. 85).

En förutsättning för att inhämtning ska få ske bör i stället vara att det på goda grunder kan bedömas att åtgärden skulle ha stor betydelse för att uppnå det syfte i vilket åtgärden genomförs. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs rimligen att andra uppgifter, t.ex. källinformation, ger vid handen att viss brottslighet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas genom åtgärden. I detta ligger också ett krav på uppgifternas förväntade betydelse för att uppnå det syfte i vilket de inhämtats.

Kravet på särskild vikt innefattar sålunda enligt regeringen både ett kvalitetskrav på de uppgifter som åtgärden ska 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. Följande anförs (a. prop. s. 121):

Utrymmet för att inhämta uppgifter för att *förebygga brott* kan med hänsyn till ovan nämnda krav på konkretion komma att bli begränsat. Ett exempel inom Säkerhetspolisens ansvarsområde på när sådan inhämtning ändå under vissa omständigheter kan vara tillåten är inhämtning i syfte att förebygga terroristbrott. Om det finns uppgifter om att personer

som får viss träning eller utbildning utomlands kan komma att begå ett terroristbrott, kan inhämtning i syfte att kartlägga personer som deltar i eller verkar för att sådana tränings- eller utbildningsaktiviteter kommer till stånd bedömas vara av särskild vikt för att förebygga brottslig verksamhet som innefattar ett terroristbrott. Däremot innebär kraven på konkretion bl.a. i fråga om vilken typ av brottslighet som ska förebyggas att det t.ex. inte kan 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.

Vissa frågor kring regleringen av inhämtning av elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet behandlas i avsnitt 8.4.5.<sup>24</sup>

#### 8.4.3.2 Synpunkter vid utvärderingen år 2009 av 2007 års preventivlag

När 2007 års preventivlag utvärderades år 2009, efter att den hade varit ikraft i ett drygt år, framfördes följande synpunkter (SOU 2009:70 s. 168 ff.).

Säkerhetspolisen ansåg att det lagförslag som presenterades i promemorian (Ds 2005:21) tog till vara Säkerhetspolisens behov på ett bättre sätt än den utformning som lagen slutligen kom att få. Lagens tillämpningsområde hade enligt Säkerhetspolisens mening blivit alltför inskränkt. Det hade fått till följd att hemliga tvångsmedel kunde komma till stånd endast i de fall när en förundersökning var nära förestående. Detta hade i sin tur medfört att åtgärder enligt lagen i praktiken uteslutande kommit att användas i ärenden där Säkerhetspolisen övervägt att inleda en förundersökning. När det gäller den rena underrättelseverksamheten, som så gott som alltid ligger i tiden före det stadium då man kan tala om misstankar om ett visst brott, ansåg Säkerhetspolisen att den nya lagen i det närmaste hade varit helt verkningslös. Enligt Säkerhetspolisen berodde detta på en kombination av att misstankegraden "särskild anledning att anta" ligger på en för hög nivå, att misstanken måste vara riktad mot "en person" och att uttrycket "brottslig verksamhet" är ett diffust begrepp som inte heller närmare preciserats i förarbetena till lagstiftningen. Åklagar-

---

<sup>24</sup> I avsnitt 8.3.4.1 berörs de regler som från och med den 1 juli 2012 gäller beträffande hemlig teleövervakning under förundersökning, genom vilka sådan tillåts i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott.

kammaren för säkerhetsmål framförde i allt väsentligt samma synpunkter som Säkerhetspolisen.

Utredaren ansåg att Säkerhetspolisens bedömning, att 2007 års preventivlag i det närmaste har varit helt verkningslös när det gällde underrättelseverksamheten, var ägnad att inge betänkligheter. Efter höjningen under lagstiftningsarbetet av misstankegraden var det enligt utredaren knappast förvånande att tvångsmedelsanvändningen enligt den nya lagen endast mycket sällan kunde komma i fråga. Det kunde konstateras att lagen med den aktuella utformningen inte tillgodosåg de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det var bl.a. mot den bakgrunden som denna utredning erhöll sitt uppdrag (se direktiven, bilaga 1).

#### 8.4.3.3 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna under utredningsarbetet

De brottsbekämpande myndigheterna har även under vårt arbete framfört synpunkter på rekvisiten i 2007 års preventivlag. I huvudsak överensstämmer dessa med de som framfördes vid 2009 års utvärdering av lagen.

Säkerhetspolisen har därutöver betonat följande om den verksamhet till vilken den anser att rekvisiten borde anpassas. Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst och tyngdpunkten i dess uppdrag är att förebygga brott. Den tvångsmedelsanvändning som 2007 års lag ger utrymme för tillgodoser inte behovet av att inhämta uppgifter i myndighetens brottsförebyggande arbete. Däremot har tvångsmedlen i dag betydelse för att i en förutredning ta fram underlag för bedömningen om en förundersökning ska inledas.

Vidare har Säkerhetspolisen anfört att en central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamhet som *kan komma att utvecklas* till att bli säkerhetshotande. Detta arbete initieras långt innan man kan tala om brottsmisstankar. Uppdraget kräver således att Säkerhetspolisen kan inhämta uppgifter på ett tidigt stadium, innan en person eller gruppering har konkreta planer eller vidtagit åtgärder för att begå brott. Myndigheten måste själv ha förmåga att identifiera aktörer som har avsikt att begå aktuella brott för att bedöma vilka förutsättningar dessa har att

sätta sina planer i verket. Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att på detta stadium peka ut en viss person som misstänkt för ett brott. Arbetet handlar till stor del om att kartlägga olika miljöer och verksamheter för att få kunskap om ideologier, aktörer och tillvägagångssätt. Behovet av tvångsmedel skulle kunna uttryckas som att ordinarie hemliga tvångsmedel används för att följa upp det kända hotet, medan preventiva tvångsmedel skulle användas för att identifiera det okända hotet. Det skulle kunna vara ett viktigt verktyg för att identifiera aktörer i syfte att bedöma det hot de kan sägas utgöra. Den reella avsaknaden av straffprocessuella tvångsmedel i säkerhetsunderrättelseverksamheten gör att myndigheten är hänvisad till information från utländska partners eller till inhämtningssätt som grundas på polislagens allmänna bestämmelser om polismans befogenheter. Det kan exempelvis vara fråga om s.k. källdrivning eller fysisk spaning som ibland sker med stöd av tekniska hjälpmedel.

#### 8.4.3.4 Några övriga synpunkter beträffande kriterier för preventiv tvångsmedelsanvändning

##### *Lagstiftning bättre anpassad till Säkerhetspolisens behov*

Lindberg har vid flera tillfällen betonat att den utformning som valts i 2007 års preventivlag – där de tvångsmedelskriterier som används vid förundersökning med mycket begränsade förändringar har kopierats – är olycklig. En mer allmän diskussion borde enligt henne i stället föras om hur lagstiftningen ska utformas med utgångspunkt i Säkerhetspolisens faktiska behov av nya arbetsformer. Detta bl.a. eftersom dels övervakningen ska ske för andra syften än brottsutredning, dels reglerna om hemliga tvångsmedel under förundersökning har visat sig vara mindre väl ägnade för Säkerhetspolisens verksamhet. Hon betonar att man då kan ta hänsyn till speciella krav och förutsättningar. Den brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar, anger Lindberg, är speciell till sin karaktär, och brottsutredningarna berör en begränsad krets av människor. Det torde därför vara lättare att finna acceptans bland medborgarna för särskilda tvångsmedel i den verksamheten (se Lindberg i SvJT 2007 s. 57 samt Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 697).

*Vikten av en preciserad och förutsebar reglering*

Det har från flera håll framhållits att det är viktigt att regleringen av hemliga tvångsmedel – även när dessa används i preventivt syfte – är preciserad och förutsebar.

Som framgått gäller krav i det aktuella avseendet redan enligt regeringsformen och Europakonventionen (avsnitt 3.3.1 och 3.3.2, se även avsnitt 9.2 nedan). Att regelverket för preventiva tvångsmedel bör utformas så att det tydligt anger de närmare förutsättningarna och särskilda restriktionerna för när tvångsmedlen i fråga får tillgripas betonades redan i samband med lagstiftningsarbetet inför 2007 års preventivlag (se t.ex. Ds 2005:21 s. 183).

Cameron har om övervakning för att förhindra brottsliga gärningar (som han benämner proaktiv övervakning) och om övervakning av nationella säkerhetsskäl angett följande. Europadomstolens rättspraxis betonar precision i utformningen (jämför att övervakning måste begränsas till de allvarligaste brotten och att det måste finnas tillräckliga skydd mot missbruk). Det är rimligt att anta att förebyggande övervakning ofta, eller åtminstone i vissa fall, baseras på spekulativa uppgifter som inte uppfyller straffprocessens krav på ”skälig anledning” att misstänka brott. På så sätt medför förebyggande övervakning en större risk för missbruk och överanvändning. Befogenheterna att tillgripa sådan övervakning måste därför definieras så noggrant det går (Cameron i SOU 2010:103 s. 552 f.). Flera andra har på liknande grunder framhållit vikten av precision i regleringen (se t.ex. Asp i SvJT 2007 s. 78 f. samt Ramberg i SvJT 2007 s. 160). En reglering som inte innefattar kriterier som rättssäkert kan bedömas riskerar att medföra en laglig rätt att övervaka de miljöer som Säkerhetspolisen eller den öppna polisen finner vara av intresse (se Ramberg, a.a. s. 160).

Innan 2007 års preventivlag infördes betonade också Säkerhetstjänstkommissionen – från ett något annat perspektiv – vikten av tydliga regler om förebyggande tvångsmedelsanvändning som samtidigt var avvägda mot de brottsbekämpande myndigheternas behov (SOU 2002:87 s. 621).

Det är ett viktigt rättssäkerhetsintresse att säkerhetstjänsternas befogenheter mot enskilda styrs av klara regler. De politiska organen har emellertid inte alltid visat sig benägna att tillhandahålla sådana regler. Ett illustrativt exempel är telefonkontrollen. Denna har utnyttjats som en spaningsmetod och utgjort ett effektivt medel för säkerhetspolisen att fullgöra sin främsta uppgift, nämligen att förebygga



brott mot rikets säkerhet. Samtidigt har detta arbetssätt svårligen kunnat förenas med lagens lydelse, som förutsätter att en viss person skäligen kan misstänkas för att ha begått ett brott för att metoden skall få användas. Det sätt på vilket bestämmelserna om hemlig teleavlyssning tillämpats förefaller emellertid vara allmänt accepterat, inte bara av domstolarna utan också av tillsynsorgan och politiska makthavare. Sakligt sett kan det visserligen finnas respektabla skäl för en sådan praxis som har utbildats. Men särskilt då det gäller ett så ingripande tvångsmedel som det här är fråga om, är det högst otillfredsställande att tillämpningsorganen inte kan stödja sig på klara lagregler. Metoden riskerar därmed att utnyttjas i större omfattning än vad som är försvarligt, vilket leder till bristande förutsägbarhet för de berörda. Resultatet blir också att myndigheterna får ta över ett ansvar för regelsystemet som borde ankomma på de politiska organen.

### *Kriteriernas utformning*

Också vad gäller frågan om utrymmet för – och i så fall utformningen av – alternativ till nu gällande kriterier för preventiv tvångsmedelsanvändning har vissa synpunkter av intresse framförts i förarbeten och doktrin.

Cameron (utifrån Europadomstolens praxis) och Asp (på ett mer allmänt plan) har båda påpekat att syftet att förhindra allvarliga brott tillsammans med att proportionalitetsprincipen tillämpas inte utgör en tillräcklig avgränsning. Detta främst eftersom man ganska lätt kan komma runt den nämnda principen genom att ange ett tillräckligt angeläget mål. Cameron uttrycker detta på så sätt att ett enkelt proportionalitetstest när det gäller att väga det aktuella brottets allvarlighet mot intrånget i den misstänktes privatliv, och andra personers privatliv som involveras i utredningen, innebär en risk för att bemyndigande ges rutinmässigt för mycket allvarliga brott, även om den faktiska fördelen för utredningen eller det förebyggandet arbetet är mycket liten eller obefintlig på grund av omständigheter i det enskilda fallet. Asp illustrerar detta bl.a. genom att ställa frågan vad rimliga åtgärder är för att förhindra att ett fullsatt flygplan flyger in i Rosenbad eller i Riksdagshuset (Cameron i SOU 2010:103 s. 553 samt Asp i SvJT 2007 s. 78 f., se även prop. 2005/06:177 s. 55).

Cameron har vidare, utifrån Europadomstolens rättspraxis, ansett att övervakning bör få användas enbart för att förhindra antingen allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller en tydligt definierad kategori av brott (de allvarligaste säkerhets-

brotten som fastställts i ett lands strafflagar) när följande två förutsättningar är uppfyllda: (1) Det finns goda skäl för att tro dessa brott kan ske eller hot förverkligas, samt (2) det finns goda skäl för att övervakning skulle bidra till att förhindra dessa (a. SOU s. 553).

I den promemoria som föregick 2007 års preventivlag föreslogs, som framgick, kriterier som i flera delar överensstämmer med den utformning lagstiftningen kom att få (dock med misstankegraden ”kan antas” samt möjligheten att i vissa fall knyta an misstanken till en organisation eller grupp). De ställningstaganden som låg bakom det förslaget – där ett misstankekrav lades till grundkriterier som hämtats från lagen om särskild utlänningskontroll – har återgetts ovan (avsnitt 8.4.3.1). Dessförinnan diskuterades och avfärdades i promemorian vissa andra tänkbara utformningar av regleringen. Även dessa tog utgångspunkt i kriterierna i lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. kravet på att åtgärden har betydelse för att utröna om utlännen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott samt kravet på synnerliga skäl för att tillgripa tvångsmedlet. Enligt alternativen skulle dock den personkrets som kunde komma i fråga för tvångsmedlet begränsas på andra sätt än genom ett misstankerekvisit. Följande anfördes (Ds 2005:21 s. 187 f.):

En utväg skulle kunna vara att i författningstexten försöka utpeka någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt verksamhet som hotar samhället eller rikets säkerhet eller liknande. Några användbara sådana definitioner finns emellertid inte och det är svårt att arbeta fram nya sådana definitioner som är tillräckligt tydligt avgränsande. Risken är att författningstexten framstår som otydlig. Det kan ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, vilket i sin tur kan göra det svårt att förutse när reglerna ska kunna tillämpas.<sup>25</sup>

I den del där förslaget inte är avsett att träffa fall som hör till den öppna polisen, skulle en annan lösning kunna vara att göra en mer allmän hänvisning till Säkerhetspolisens verksamhetsområde. En nackdel med det alternativet är emellertid att lagens tillämpningsområde med tiden skulle kunna påverkas av t.ex. eventuella förändringar av vad för slags brottslighet som Säkerhetspolisen ska bekämpa. Om det beslutas att säkerhetstjänsten ska vara en civil organisation är det inte uteslutet att dess verksamhetsområde också förändras. Inte heller detta alternativ framstår därför som lämpligt.

---

<sup>25</sup> Utredningens anm.: Även från annat håll har svårigheterna med att definiera relevanta organisationer – eller organiserad brottslighet – framhållits (se t.ex. Flyghed i SvJT 2007 s. 60 f. samt Träskman i SvJT 2007 s. 111 f., jfr SOU 2011:80).

Heuman har – med utgångspunkt i förslaget i den proposition som föregick 2007 års preventivlag – behandlat de avvägningar mellan effektivitets- och integritetsintressen som måste göras vid utformningen av misstankerekvisit som tar sikte på framtida brottslighet. Han pekade därvid på att valet av beviskrav ("skäl att anta" enligt propositionen) hade skett utifrån effektivitetshänsyn, medan valet av bevistema (att en person – inte en organisation eller grupp – utövar brottslig verksamhet) hade utformats utifrån integritetsintressen. Med avseende på bevistemat anförde han därvid följande (SvJT 2007 s. s 146 ff.):

Ett bevistema som tar sikte på framtida brottslighet kan vara av olika art. Temat kan utformas så att åklagarens bevisföring förenklas, men det kan också ges ett sådant innehåll att rättssäkerheten stärks. När syftet är att förhindra organiserad brottslighet uppkommer fråga om det är tillräckligt att någon eller några få personer inom en stor grupp kan misstänkas för att planera brott eller att ägna sig åt kriminell verksamhet. Situationen kan vara sådan att det är en mycket hög sannolikhet för att någon inom en grupp kommer att begå brott i framtiden, utan att åklagaren kan anförda tillräcklig bevisning till stöd för att någon enda bestämd person kommer att begå brott framdeles. Åklagarens bevisföring underlättas om tvångsmedel kan användas mot en viss organisationsmedlem om det kan antas att någon inom gruppen kommer att begå brott. Saken kan också uttryckas så att åklagarens bevisskyldighet lindras om domstolen skall tillämpa den inom sannolikhetsteorin uppställda additionssatsen.

Heuman konstaterade att regeringen (trots att detta hade föreslagits i promemorian) hade valt att inte föreslå en sådan lättnad. Han fortsatte sedan enligt följande.

Det anförda betyder att regeringen vid bestämningen av beviskravet endast sett till effektivitetssträvandena, under det att bevistemat utformats med hänsyn till integritetsskyddssynpunkter på sådant sätt att det kan bli svårt för [åklagaren] att fullgöra bevisskyldigheten trots att beviskravet är lågt. När det gäller dessa två sammanhängande legala förutsättningar för tvångsingripanden når man inte några rimliga resultat om man tillgodoser integritetsskyddet med ett bevismässigt uttryck och effektiviteten med ett annat sådant uttryck. Om ett enda av flera rekvisit starkt begränsar åklagarens möjligheter att driva igenom tvångsmedel spelar det ofta ingen roll om andra rekvisit gör det lätt för åklagaren att vinna framgång med ansökningar om tvångsmedelsanvändning.

Heuman framförde slutligen också tanken att man, i syfte att öka polisens möjligheter att sätta stopp för en framtida allvarlig brottslighet,

skulle kunna medge tvångsmedelsanvändning mot en person som kan förmodas begå brott på grund av att han tidigare dömts till ansvar en eller flera gånger för mycket allvarliga brott. Det borde då enligt Heuman också krävas att denna förmodan är underbyggd av andra skäl. Reglerna om näringsförbud, påpekade han, bygger på en liknande tanke. Kravet på att det ska föreligga fällande brottmålsdomar beträffande den mot vilken ett ingripande ska ske skapar vissa garantier för att inte "oskyldiga tredje män" ska drabbas av ogrundade ingripanden. Konstruktionen kan dock, framhöll Heuman, vara verkningslös mot sådana ledande personer inom den organiserade brottsligheten som ser till att planera verksamheten så att de inte utsätter sig för några egentliga risker att bli lagförda.

#### 8.4.3.5 Utredningens analys och ställningstaganden

**Förslag:** För tillstånd till preventiva tvångsmedel bör som huvudregel krävas att det med hänsyn till omständigheterna finns en *påtaglig risk* att en person kommer att utöva brottslig verksamhet (innefattande något sådant särskilt allvarligt brott som lagstiftningen avser, se avsnitt 8.4.4). När det finns en påtaglig risk att det inom en organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utövas sådan brottslig verksamhet bör det dock vara tillräckligt att det *kan befaras* att personen kommer främja denna verksamhet.

**Bedömning:** Rekvisiten bör i övrigt vara oförändrade jämfört med vad som nu gäller enligt 2007 års preventivlag. Krav bör således fortsatt gälla att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, samt att den övervakade teledressen<sup>26</sup> eller platsen på visst sätt ska vara anknuten till den person som tvångsmedelsbeslutet avser.

#### *Utgångspunkter*

Enligt 2007 års preventivlag får alltså tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning

<sup>26</sup> Begreppet teledress byts dock ut den 1 juli 2012. I stället ska anknytningen avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning (se prop. 2011/12:55 s. 146 och 130 f.).

och postkontroll meddelas, om det finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott, under förutsättning att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Såväl de brottsbekämpande myndigheterna som utredaren vid 2009 års utvärdering av lagen har som framgått uttryckt uppfattningen att 2007 års preventivlag inte tillgodosett myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Detta främst beroende på lagens misstankerekvisit (misstankegraden ”särskild anledning att anta” samt att misstanken måste vara riktad mot en person). Att lagen i vissa avseenden inte har tillgodosett de brottsbekämpande myndigheternas behov vinner stöd i utredningens kartläggning (se kapitel 6 och 7).<sup>27</sup> Det finns alltså goda skäl att överväga om lagstiftningen om preventiva tvångsmedel kan ges en mer ändamålsenlig rekvisitstruktur, samtidigt som integritetsintressen tas till vara på ett tillfredställande sätt.

Säkerhetspolisen har framhållit att dess arbete i stor utsträckning handlar om att kartlägga olika miljöer och verksamheter för att få kunskap om ideologier, aktörer och tillvägagångssätt. Utredningen vill dock redan inledningsvis understryka att det – även om detta från ett rent brottsförhindrande perspektiv skulle vara effektivt – inte kan komma i fråga att tillhandahålla hemliga tvångsmedel för att rutinemässigt och fortlöpande inhämta uppgifter i ett rent kartläggnings syfte. För sådan verksamhet måste Säkerhetspolisen även fortsatt vara hänvisad till andra metoder.

Det bör också betonas att – oavsett avvägningen mellan behov, nytta och integritetsintrång – en viktig utgångspunkt är att regleringen måste vara tillräckligt preciserad och förutsebar. Krav ställs också i dessa avseenden i regeringsformen och Europakonventionen (se vidare i kapitel 9).

#### *Den preventiva åtgärdens syfte; begreppet brottslig verksamhet*

Oavsett hur rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas bör de knytas till regleringens syfte. Detta syfte är enkelt uttryckt att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

---

<sup>27</sup> Exempel på avsnitt som kan vara av särskilt intresse är 6.8.19.3, 7.5.2.1 och 7.5.2.3.

Det är dock i det preventiva skedet inte lämpligt att koppla olika krav till begreppet ”brott”. Detta för tankarna till en redan begången konkret gärning av det slag som misstankar ska avse i en förundersökning. Det begrepp som används som anknytningspunkt i såväl 2007 års preventivlag som på ett flertal andra håll i lagstiftningen är *brottslig verksamhet*. Detta begrepp kan – utan att leda tankarna fel – användas även vid framåtsyftande bedömningar.

Som framgått har begreppet brottslig verksamhet tidigare kritiserats för att vara otydligt. Dess innebörd har därefter i viss mån tydliggjorts i förarbeten och praxis (se avsnitt 8.4.3.1). Begreppet har också den fördelen att det anknyter till den terminologi som används i bl.a. polisdatalagen för att beskriva de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utredningen anser sammantaget att begreppet brottslig verksamhet bör behållas i reglerna om preventiva tvångsmedel. Begreppets innebörd och tillämpning när det sätts i relation till olika rekvisit för tvångsmedelsanvändning, särskilt beträffande den konkretion som ska krävas vid beskrivning av den brottsliga verksamheten, kommer att behandlas vidare nedan.

#### *Åtgärdens betydelse; synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet*

Enligt 2007 års preventivlag krävs att åtgärden är av *synnerlig vikt* för att förhindra brottslig verksamhet. Samma rekvisit gäller, då beträffande betydelse för utredningen, för de hemliga tvångsmedlen under förundersökning. Ett liknande krav finns i rekvisitet i lagen om särskild utlänningskontroll om att det ska finnas synnerliga skäl att tillgripa tvångsmedlet. I de regler om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet som gäller fr.o.m. den 1 juli 2012 används i stället ett krav på särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.<sup>28</sup>

Ett uttryckligt krav på att åtgärden har viss vikt bör finnas även i framtida regler om preventiva tvångsmedel. Kravet bör ställas högt, och nivån synnerlig vikt förefaller väl avvägd. Betydelsen av detta rekvisit vid beslut om preventiva tvångsmedel bör fortsatt vara densamma. Rekvisitet ska alltså, bortsett från att syftet med lagen

---

<sup>28</sup> Uppgifterna som får inhämtas motsvarar såvitt avser enskilda meddelanden de historiska uppgifter som kan inhämtas genom hemlig teleövervakning. Se vidare beträffande dessa regler 8.4.5 nedan.

inte är att utreda brott utan att förhindra brott, tolkas på samma sätt som vid tvångsmedelsanvändning under förundersökning. Situationen ska göra tvångsmedelsanvändningen nödvändig, nödvändiga uppgifter ska inte kunna inhämtas med andra medel, och det ska finnas skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt (se prop. 2005/06:177 s. 88 samt avsnitt 8.4.3.1 ovan).

#### *Ytterligare avgränsningar är nödvändiga*

Fråga skulle kunna ställas om de ovan behandlade kraven tillsammans med begränsningen till vissa mycket allvarliga brott (se avsnitt 8.4.4) är tillräckliga för att avgränsa tillämpningsområdet. På så sätt skulle tvångsmedlen med största sannolikhet tillgodose behov som kommit fram i kartläggningen och myndigheternas behovsbeskrivningar och som dagens utformning inte täcker. Tvångsmedlen skulle sålunda t.ex. inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kunna användas bl.a. till att "identifiera det okända hotet" genom att identifiera okända aktörer och bedöma vilket hot de utgör redan innan en person eller gruppering har konkreta planer eller vidtagit åtgärder för att begå brott (jfr 8.4.3.3).

I de nämnda reglerna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet har, beträffande åtgärder som ungefär motsvarar hemlig teleövervakning, kravet på särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet ansetts som en tillräcklig avgränsning. Något rekvisit med koppling till t.ex. viss person finns alltså inte. Detta eftersom regeringen ansett att ett sådant krav avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet. Regeringen betonade dock samtidigt att regleringen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet skiljer sig avsevärt från 2007 års preventivlag, bl.a. eftersom att den sistnämnda lagen omfattar betydligt mer integritetskränkande tvångsmedel (se prop. 2011/12:55 s. 84). I lagen om särskild utlänningskontroll ställs däremot som ytterligare krav för ett beslut om att tvångsmedelsreglerna ska få tillämpas bl.a. att det kan befaras att den utlännings som beslutet avser kommer att begå eller medverka till terroristbrott, eller till försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Utredningen anser sammantaget att kravet på att åtgärden ska ha synnerlig vikt för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet inte är tillräckligt för att avgränsa tillämpningsområdet för sådana typiskt sett integritetskränkande tvångsmedel som omfattas av preventivlagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4.2). Fråga är då om de ytterligare avgränsningarna kan utformas på ett sådant sätt att lagen i högre utsträckning än i dag tillgodoser de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har, utan att integritets- eller rättssäkerhetsintressen träds för när.

*Misstankerekvisitet bör ersättas med risk- eller farerekvisit*

I samband med att 2007 års preventivlag infördes avfärdades tankar på att begränsa lagens tillämpningsområde genom att i författningstext försöka peka ut någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt verksamhet som hotar samhället eller rikets säkerhet eller liknande; detta bl.a. på grund av svårigheterna att ge tillräckligt tydligt avgränsade definitioner av dessa begrepp (Ds 2005:21 s. 187 och t.ex. prop. 1990/91:118 s. 32 f., jfr SOU 2011:80). Utredningen delar uppfattningen att ett sådant rekvisit i detta sammanhang inte är lämpligt. Inte heller anser utredningen – som framgått – att det är lämpligt med ett rekvisit som uttryckligen hänvisar till Säkerhetspolisen eller dess verksamhetsområde (se avsnitt 8.2).

Den ytterligare avgränsning som valdes i 2007 års preventivlag var alltså att införa ett misstankerekvisit – det krävs att det finns *särskild anledning att anta* att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet. Något sådant misstankerekvisit finns inte i någon annan lagstiftning om förebyggande tvångsmedel. Däremot förekommer explicita eller implicita risk- eller farerekvisit. Det kan t.ex. konstateras att ett explicit farerekvisit finns just i lagen om särskild utlänningskontroll. Den kategori utvisade utlänningar på vilken hemliga tvångsmedel får tillämpas enligt den lagen avgränsas genom en farebedömning (se ovan). Farerekvisitet är sålunda en betydelsefull del i den avgränsning som misstankerekvisitet i 2007 års preventivlag var tänkt att ersätta.

I lagen om särskild utlänningskontroll finns även ett implicit farerekvisit. Om kravet i lagen på att det ska finnas synnerliga skäl för att tillgripa tvångsmedel anges i motiven att detta ska förstås så att det ska finnas en *överhängande fara* för att den politiska



organisationen eller gruppen ska utföra eller låta utföra vissa brottsliga handlingar (Ds Ju 1972:35 s. 136). I motiven till den lag om inhämtande av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet som träder ikraft den 1 juli 2012 behandlas f.ö. kravet på särskild vikt (för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) på ett sådant sätt att det synes innefatta ett krav på risk/fara för den brottsliga verksamheten (se prop. 2011/12:55 s. 84 f. och s. 121).

Också i annan lagstiftning används vid framåtblickande bedömningar ofta fare- eller riskrekvisit. Följande exempel kan anges. Besöksförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns *risk för* att den mot vilket förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 § andra stycket lagen [1988:688] om besöksförbud). Beträffande de särskilda häktningsgrunderna i 24 kap 1 § rättegångsbalken gäller rekvisitet *risk för* fortsatt brottslig verksamhet eller flykt/kollusion. Beträffande kvarstad gäller förutsättningen att det *skäligen kan befaras* att den misstänkte undandrar sig betalningsskyldighet (26 kap. 1 § rättegångsbalken). Även rekvisitet *påtaglig risk* används i flera fall. Enlig 3 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) får tvångsundersökning beslutas beträffande någon som med fog kan misstänkas bära på en allvarlig sjukdom, om det finns en påtaglig risk för att andra människor smittas. Vård enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska beslutas, om det på grund av något förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Enligt utredningens bedömning för det tankarna fel att i preventiv, och alltså framåtblickande, lagstiftning använda misstankerekvisit (som t.ex. ”särskilda skäl att anta”) vilka normalt avser bevisvärdering avseende konkreta begångna brott. Något sådant rekvisit bör därför inte längre användas. Det mest lämpliga alternativet är i stället att – som i annan framåtblickande lagstiftning – kräva att det finns en viss risk/fara. Detta krav bör vara uttalat och preciserat. Det är därmed inte tillräckligt att låta ett sådant krav vara införstått i ett rekvisit om att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet.

*Utformningen av risk/farerekvisitet; Kopplingen till den brottsliga verksamheten*

Såväl utformningen av risk/farerekvisit som kopplingen mellan dessa och brottslig verksamhet kräver närmare överväganden. Viktiga aspekter är då – förutom hur nivån av fara eller risk ska uttryckas – bl.a. vilka krav på konkretion som bör ställas avseende faran/risken samt hur denna ska relateras till den brottsliga verksamheten och till den person som beslutet meddelas mot.

En första fråga är om risken eller faran alltid bör kopplas till en viss person, eller om den i vissa fall ska tillåtas avse en organisation eller en grupp. I promemorian som föregick 2007 års preventivlag föreslogs, som framgått, att tvångsmedlen skulle få användas om det kunde antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för skulle komma att utöva brottslig verksamhet av visst slag (Ds 2005:21 s. 255). Regeringen ansåg dock att detta förde för långt eftersom det inte var rimligt att alla medlemmar i en organisation utsattes för tvångsmedelsanvändning endast på grund av sitt medlemskap. Det skulle därför krävas att misstanken riktades mot en person (prop. 2005/06:177 s. 57).

Utredningen delar uppfattningen att ett medlemskap i eller en annan anknytning till en organisation inte i sig bör vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. I de fall när en risk föreligger att brottslig verksamhet kommer att utövas i en organisation, men det saknas skäl att befara att en viss medlem kommer att främja brott av det aktuella slaget, bör således ett beslut inte få riktas mot den personen. En annan sak är vilken konkretion och styrka det bör krävas av den risk eller fara som knyts till organisationen respektive den aktuella personen.

En självklar utgångspunkt är att en riskbedömning vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hotelser, eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av ett visst slag – med en viss typ av skada som följd – kommer att utövas (jfr prop. 2005/06:177 s. 83). Redan i uttrycket brottslig verksamhet ligger vidare att även den befarade verksamheten måste ha en viss konkretion (prop. 2009/10:85 s. 362). Enligt nu gällande lagstiftning, med ett misstankekrav, har emellertid ansetts att det i regel förutsätts att det som riskeras är en "någorlunda" konkretiserad gärning (NJA 2009 s. 917).

Vid framåtblickande lagstiftning, som är avsedd att träffa risker inom ett område då förundersökning ännu inte inletts, är det att föra konkretionskravet för långt att kräva en beskrivning av en viss gärning som ännu inte ägt rum. Utredningens kartläggning har också gett visst stöd för att detta krav är ett av skälen till att 2007 års preventivlag har kommit att tillämpas endast i mycket begränsad utsträckning (se avsnitt 6.8). Ofta synes flera inträffade omständigheter kunna påvisas som starkt talar för en risk för ett brott av ett visst slag under en viss tidsperiod, medan det inte går att konkretisera hur risken kan förverkligas (t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas vid ett terroråd eller vilket mål detta kommer att avse eller vilka brott som kommer att begås inom underrättelseverksamhet av ett visst slag). Även i dessa fall bör tillstånd till tvångsmedel kunna meddelas.

Hur bör då kravet på risk eller fara uttryckas? Som framgått förekommer ett flertal olika uttryck för kravet i annan relevant lagstiftning. Exempel på sådana rekvisit är "kan befaras"/"skäligen kan befaras", "risk" och "påtaglig risk".

Av visst intresse är den diskussion som fördes i samband med att det i 24 kap. 1 § rättegångsbalken nu gällande kravet på risk infördes. Före år 1987 hade två olika begrepp använts, nämligen "anledning förekommer" (beträffande fortsatt brottslig verksamhet) och "skäligen kan befaras" (beträffande de övriga särskilda häktningsskälen). Ett nytt enhetligt krav föreslogs av 1983 års häktningsutredning eftersom innebörden av de äldre kraven ansågs oklar. Det rekvisit som föreslogs var "påtaglig risk". Detta uttryck ansågs betona att riskbedömningen måste ske med hänsyn till omständigheter i varje särskilt fall (SOU 1985:27 s. 131). Det föredragande statsrådet anslöt sig till bedömningen att ett nytt enhetligt krav borde införas, och att utgångspunkten var att frihetsberövande skulle ske endast när omständigheterna var sådana att det verkligen fanns en risk för avvikande, försvårande av utredningen eller återfall. Han bedömde dock att rekvisitet påtaglig risk kunde leda till att det ställdes alltför höga krav beträffande faran, och stannade vid att kravet borde uttryckas som "risk för". I specialmotiveringen betonades dock att risken i det enskilda fallet fortfarande måste framstå som konkret (prop. 1986/87:112 s. 30 och 71).

Reglerna om häktning skiljer sig från reglerna om preventiva tvångsmedel på flera sätt. En avgörande skillnad är att häktningsreglerna har sin utgångspunkt i att ett brott begåtts och ska lagföras. Reglerna innehåller således ett (tillbakablickande)

misstankerekvisit vilket måste vara uppfyllt innan en riskbedömning blir aktuell. Så är inte fallet beträffande t.ex. reglerna om omhändertagande enligt LVU. Det kan bl.a. därför vara av värde att återge något av det som anfördes när rekvisitet ”påtaglig risk” (för att den unges utveckling eller hälsa annars skadas) valdes i den regleringen.

Regeringen betonade att en precisering av risknivån behövdes för att klargöra att det för ett ingripande med stöd av lagen måste krävas att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan om en klar och konkret risk för skada. Uttrycket påtaglig risk medförde alltså att det inte fick vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löpte risk att skadas. Inte heller fick ovidkommande omständigheter – som t.ex. allmänna samhällsvärderingar – läggas till grund för ett omhändertagande. Det måste i stället finnas konkreta omständigheter som talar för att en risk föreligger (prop. 1989/90:28 s. 62 f.). Regeringsrätten har senare utvecklat detta resonemang något och framhållit att utgångspunkten vid den bedömning som ska göras måste vara barnets aktuella situation eller en klart förutsebar utveckling av denna (RÅ 2009 ref. 64).

Utredningen anser att de krav på nivå och konkretion av risken som beskrivs i förarbetena till LVU är principiellt rimliga för riskbedömningen även vid preventiva tvångsmedel. Begreppet påtaglig risk används som nämnts även på andra håll i lagstiftning.<sup>29</sup>

Sammantaget finner utredningen att rekvisitet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bör formuleras på så sätt att en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag krävs för att tvångsmedelsanvändning ska få ske. Bedömningen av en sådan risk får alltså inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (t.ex. att ett terrordåd eller attentat kan komma att ske). Däremot ska inte krävas att risken avser en viss konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.

Då återstår frågan hur risken bör vara knuten till den som tvångsmedelsbeslutet meddelas mot. Det har av de synpunkter som de brottsbekämpande myndigheterna framfört till utredningen – och även av utredningens kartläggning – framgått att den aktuella typen av brottslighet ofta förekommer inom ramen för tätt slutna

<sup>29</sup> Se t.ex. 3 kap 2 § smittskyddslagen (2004:168), 1 a § lagen (1988:688) om besöksförbud och 5 § lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet.

organisationer eller sammanslutningar (se bl.a. avsnitt 5.3.2 och avsnitt 6.8). I dessa fall kan det vara problematiskt att anknyta ett krav på en påtaglig risk för brottslig verksamhet till en viss person. Som angetts anser dock utredningen att medlemskapet i en organisation inte i sig bör kunna vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. Att anknyta riskrekvisitet endast till en organisation är därför inte lämpligt. Det bör alltså fortsatt – i samtliga fall – krävas en bedömning som avser en person som tvångsmedlet riktas mot. Däremot bör, när en påtaglig risk av det slag som angetts ovan kunnat knytas till en viss organisation eller grupp, en viss lättnad kunna ges beträffande den farebedömning som sker gentemot de som är medlemmar av – eller annars verkar för – organisationen eller gruppen. Det bör i dessa fall vara tillräckligt att det kan befaras att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. Det bör ställas upp ett visst krav på konkretion beträffande formen för främjandet, men kravet kan inte ställas särskilt högt, inte minst mot bakgrund av att det rör sig om bedömningar av vad som befaras ske i framtiden. En sådan främjandefara bör t.ex. i vissa fall anses kunna föreligga på grund av den ställning personen har i organisationen (som t.ex. ledare eller som aktiv medlem) eller att på grund av att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget (se vidare i författningskommentaren).

Vad slutligen gäller de krav som bör ställas på utredningen om de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningarna kan följande anmärkas. Det utredningskrav som enligt den nuvarande lagstiftningen gäller beträffande åberopade omständigheter bör fortsatt kunna tillämpas. Som Högsta domstolen anmärkt ligger det i sakens natur att en fullständig utredning inte kan läggas fram. Uppgiftlämnarens identitet kan t.ex. sällan avslöjas. För påstådda omständigheter av betydelse för prövningen bör dock lämnas de uppgifter som rimligen kan lämnas för att tillförlitligheten ska kunna bedömas. T.ex. bör en informatörs allmänna och dokumenterade trovärdighet kunna beskrivas (NJA 2009 s. 917, se även prop. 2005/06:177 s. 83).

Ovan framgår vad som principiellt bör gälla beträffande de riskbedömningar som krävs. Några exempel på situationer när risk- och farerekvisiten kan vara uppfyllda anges också i författningskommentaren (kapitel 16). Man kan dock aldrig komma ifrån att kraven i viss mån kommer att få preciseras i rättstillämpningen (jfr SOU 1985:27 s. 130).

*Krav på att tillståndet avser en teleadress eller plats med viss anknytning*

De krav som nu ställs på att tillståndet ska avse en viss teleadress eller plats med anknytning till den person som tillståndet gäller bör kvarstå. I detta avseende saknas skäl att göra skillnad mellan preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning (se bedömningen avseende de sistnämnda tvångsmedlen i 8.3.4.3).

#### **8.4.4 Brott som tvångsmedlen bör få tillämpas på**

##### **8.4.4.1 Inledning**

En förutsättning för att använda de preventiva tvångsmedlen bör alltså vara att det finns en påtaglig risk att någon kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet. Fråga kvarstår hur denna brottsliga verksamhet bör avgränsas. Den frågan behandlas i det följande.

Först redogörs för den gällande regleringen och dess bakgrund och därefter för vissa synpunkter som brottsbekämpande myndigheter och andra framfört. Avslutningsvis presenteras utredningens analys och bedömningar.

##### **8.4.4.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund**

*Den gällande brottskatalogen*

Enligt 2007 års preventivlag ska den brottsliga verksamheten innefatta något av ett antal särskilt uppräknade brott. Dessa brott är:

- sabotage eller grovt sabotage,
- uppror,
- väpnat hot mot laglig ordning,
- brott mot medborgerlig frihet,
- högförräderi,
- krigsanstiftan,
- spioneri och grovt spioneri,
- grov obehörig befattning med hemlig uppgift,
- grov olovlig underrättelseverksamhet,
- terroristbrott,

- grovt brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (s.k. terroristfinansiering), samt
- grovt brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

Också följande brott omfattas, under förutsättning att de innefattar en sabotagegärning som uppfyller rekvisiten i 13 kap. 4 § brottsbalken:

- mordbrand och grov mordbrand,
- allmänfarlig ödeläggelse,
- kapning,
- sjö- eller luftfartssabotage, samt
- flygplatsabotage.

Slutligen omfattas följande brott, om de begås 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 (s.k. systemhotande syfte):

- mord,
- dråp,
- grov misshandel,
- människorov, och
- olaga frihetsberövande.

Brottskatalogen i 2007 års preventivlag är alltså lik den i 2008 års utredningslag. Skillnaderna är, som tidigare nämnts, följande. 2008 års utredningslag omfattar även olovlig kårverksamhet och statsstyrkt företagsspioneri samt vissa av brotten ovan även när dessa inte är grova (obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig under rättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet). Däremot omfattar 2008 års utredningslag inte brotten där krav ställs på systemhotande syfte (sist i uppräkningslistan ovan).

*Regleringens bakgrund*

Enligt förslaget i den departementspromemoria som vid införandet av 2007 års preventivlag låg till grund för regeringens proposition, skulle brottskatalogen omfatta vissa brott utöver de som räknats upp ovan. Dessa brott var *dels* olovlig kårverksamhet, *dels* obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet och s.k. terrorismfinansiering, när dessa brott inte bedömdes som grova. Preventivlagens brottskatalog skulle sålunda enligt det förslaget mera likna den i 2008 års utredningslag.

I promemorian anfördes bl.a. följande. Bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag (numera 2008 års utredningslag) syftade till att skapa utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rörde rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Syftet med den föreslagna lagen om preventiva tvångsmedel var – i den del som avsåg träffa Säkerhetspolisens verksamhet – snarlikt syftet med 1952 års lag. För att avgöra frågan om vilka straffbestämmelser den nya lagen ska hänvisa till kunde därför uppräknningen i 1952 års lag fungera som utgångspunkt (Ds 2005:21 s. 194 ff.).

Vad gällde användningen av preventiva tvångsmedel beträffande andra brott än de som omfattades av 1952 års lag hänvisades i promemorian inledningsvis till de bedömningar som gjorts avseende den öppna polisens behov av preventiv tvångsmedelsanvändning. Dessa bedömningar innefattade bl.a. att den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens verksamhet, hade som huvudsakligt mål att få lagföring till stånd, och att förhållandena oftast var sådana att det fanns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott hade begåtts och att förundersökning skulle inledas. De preventiva tvångsmedlen hade därför sitt största värde vid bekämpandet av brottslighet som begicks av mer fasta kriminella organisationer där det fanns en avsikt att hota eller förstöra samhällsfunktioner som t.ex. rättsväsendet eller att hota företrädare för massmedierna. I dessa fall bar problematiken i den öppna polisens kriminalunderrättelseinhämtning stora likheter med den som t.ex. Säkerhetspolisens författningsskydd kunde ställas inför. Målsättningen borde vara att de bestämmelser om preventiva tvångsmedel som träffade den öppna polisens verksamhetsområde skulle innefatta brottslighet som inte väsentligen avvek från den som Säkerhetspolisen hade att bekämpa. För att åstadkomma detta borde lagtexten innehålla ett uttryckligt krav på att brottsligheten



hade ett systemhotande syfte. Några ingående resonemang fördes inte i promemorian avseende valet av de straffstadganden som det i denna del skulle hänvisas till, men det konstaterades t.ex. beträffande mord och människorov att dessa brott tillhörde de absolut grävsta som polisen har att bekämpa och att sådana brott förrövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten (a. Ds. s. 158 ff. samt s. 197 ff.).

Regeringen angav inledningsvis i sina resonemang kring brottskatalogens utformning dels att regleringen skulle utgå från polisens behov<sup>30</sup>, dels att endast allvarliga brott kunde komma i fråga. Även regeringen ansåg att det var lämpligt att 1952 års lag tjänade som en utgångspunkt för att avgöra vilka straffbestämmelser som reglerna om preventiva tvångsmedel skulle hänvisa till. Detta eftersom de brott som angavs i den lagen till stor del var klart systemhotande och det var av största betydelse att det fanns effektiva medel för att förhindra sådana brott. Dock ansåg regeringen att olovlig kårverksamhet – med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år – inte var av så allvarlig natur att det motiverade preventiv tvångsmedelsanvändning. Detsamma gällde enligt regeringen för obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som inte var att anse som grova brott (prop. 2005/06:177 s. 58 ff.).

Det bör nämnas att Stockholms tingsrätt i sitt remissvar hade föreslagit att brottskatalogen skulle uppta även företagsspioneri. Regeringen tillstod att det brottet var allvarligt, men bedömde att det inte var av en sådan karaktär att det borde tillföras brottskatalogen (a. prop. s. 62). I ett senare lagstiftningsärende har regeringen uttalat sig även beträffande frågan om statsstyrt företagsspioneri borde omfattas av den preventiva regleringen. Det kunde enligt regeringen, på motsvarande sätt som beträffande brottet olovlig kårverksamhet, ifrågasättas om brottet – med hänsyn till dess straffskala – var så allvarligt att det motiverade en preventiv tvångsmedelsanvändning (se prop. 2007/08:163 s. 55 f.).

I likhet med den särskilde utredaren ansåg regeringen att de nya reglerna, avseende annan brottslighet än den som omfattades av 1952 års lag, borde vara tillämpliga endast på brott som inte väsentligen avvek från de som bekämpades med hjälp av den lagen. Regeringen betonade att behoven att använda preventiva tvångs-

---

<sup>30</sup> Det kan i sammanhanget noteras att Integritetsskyddskommittén ansåg att behovet att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga den typ av brott som kom att omfattas av 2007 års preventivlag hade redovisats tillfredställande (SOU 2007:22 del 1 s. 181).

medel i dessa fall gällde sådan brottslighet som kunde anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system därför att den riktade sig mot personer inom rättssystemet, det politiska systemet eller massmedia. Regeringen ställde sig sålunda bakom det föreslagna kravet på ett systemhotande syfte. Därefter anfördes följande (prop. 2005/06:177 s. 62):

När det slutligen gäller frågan om vilka straffstadganden som bör innefattas i brottskatalogen bör endast mycket allvarliga systemhotande gärningar komma ifråga. Till dessa hör mord, dråp och människorov. Sådana brott förövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten och tillhör de grävsta som polisen har att bekämpa. Det får därför anses rimligt att polisen i sin kriminalunderrättelseverksamhet får möjlighet att använda tvångsmedel som verktyg för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar sådana gärningar. För att täcka de fall där det åtminstone inledningsvis kan framstå som oklart om den avsedda gärningen även omfattar ett bemäktigande enligt vad som anges i straffbestämmelsen om människorov, finns det skäl att även inkludera olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken. I straffstadgandet för olaga frihetsberövande behandlas i 4 kap. 2 § andra stycket brottsbalken fall som är att anse som mindre grova. För sådana fall föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Brott av så förhållandevis lindrig karaktär bör inte omfattas av denna reglering. Slutligen bör även fall av grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, t.ex. mycket allvarlig misshandel av en företrädare för en rättsvårdande myndighet innefattas i brottskatalogen.

#### 8.4.4.3 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna m.m.

##### *Synpunkter vid 2009 års utvärdering*

Vid utvärderingen år 2009 av 2007 års preventivlag framhöll Säkerhetspolisen att den ansåg att det var olyckligt att lagens brottskatalog inte omfattade samtliga brott som föreslogs i departementspromemorian. Säkerhetspolisen pekade då särskilt på brotten obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott och brott mot 3 § första stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Det framhölls att det beträffande dessa brott, som alla berör Säkerhetspolisens kärnverksamhet, i ett tidigt utvecklingskede är mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att påvisa att rör sig om grova brott och inte

gärningar av normalgraden. Åklagarkammaren för säkerhetsmål framförde i allt väsentligt samma synpunkter som Säkerhetspolisen (se SOU 2009:70 s. 169).

### *Synpunkter under utredningsarbetet*

De brottsbekämpande myndigheterna har gett skriftliga synpunkter i den aktuella frågan även till oss.

Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har – på ett principiellt plan – framhållit att utgångspunkten vid utformningen av brottskatalogen för preventiv tvångsmedelsanvändning borde vara densamma som vid utformningen av katalogen i 2008 års utredningslag. Praktiskt taget samtliga brott på Säkerhetspolisens område är svårutredda brott som typiskt sett sker i lönnedom. På grund av detta, och då tvångsmedlen i stor utsträckning kompletterar varandra, borde tvångsmedlen få användas för sådana brott både under förundersökning och preventivt (jfr avsnitt 8.3.3.4 och 8.4.2.2 ovan).

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har åter – av de skäl som angetts ovan – framhållit att det i vart fall är problematiskt att brottsligheten i vissa fall måste innefatta brott som inte endast är av normalgraden utan grova. De har vidhållit att brotten även när de är av normalgraden bör omfattas av brottskatalogen. De har också vidhållit att olovlig kårverksamhet borde läggas till brottskatalogen.

Därtill har Säkerhetspolisen anfört att brottslighet som innefattar s.k. statsstyrt företagsspioneri borde omfattas av lagen. Slutligen har Säkerhetspolisen angett att korrupcion i systemhotande verksamhet kan vara lika allvarligt som våld och hot om våld. Därför borde brottskatalogen kompletteras med brott som innehåller s.k. positiva incitament, såsom mutbrott och bestickning, när dessa har ett systemhotande syfte och det rör sådan brottslighet som Säkerhetspolisen har att motverka.

Öppna polisen har angett följande. Rekvisitet att brott ska begås i syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister (s.k. systemhotande syfte) är en allt för stor begränsning i arbetet. Det ligger ett påtagligt samhällsintresse i att den grova organiserade brottsligheten bekämpas på ett effektivt sätt, bl.a. inom ramen för kriminalunderrättelseverksamhet. Brottsligheten orsakar stora skador för samhället och enskilda. Förutom att lagen bör öppna för användning vid de uppräknade brotten (mord, dråp,

grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande) utan det begränsande rekvisitet om syftet bakom åtgärden, bör åtgärderna vara tillåtna att vidta även vid flera typer av brott. De övriga brotts-typerna är sådana som många gånger förknippas med den grova organiserade brottsligheten, som grov misshandel, människo-handel, grovt olaga hot, grov stöld, grovt rån, grov utpressning, grov skadegörelse, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grov smuggling, grovt vapenbrott och grov människosmuggling.

#### *Övrigt*

Det kan vara intressant att nämna något om Europakonventionens förhållande till s.k. proaktiv övervakning. Cameron har framhållit följande. Europadomstolen har betonat att övervakning måste begränsas till de allvarligaste brotten. Det är rimligt att dra slutsatsen av domstolens rättspraxis att övervakning bör få användas enbart för att förhindra antingen allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller en tydligt definierad kategori av de allvarligaste säkerhetsbrotten som fastställts i ett lands strafflagar. Staterna har dock en tolkningsmarginal i hur de väljer att konstruera sina system för att bevilja tillstånd för övervakning av säkerhetsskäl (se SOU 2010:103 s. 552 ff.).

#### **8.4.4.4 Utredningens analys och ställningstaganden**

Förslag: Preventiva tvångsmedel bör få användas beträffande de brott som 2007 års preventivlag i dag omfattar. Därutöver bör tvångsmedlen få användas beträffande s.k. statsstyrt företags-spioneri och – även när det inte går att avgöra att dessa brott är grova – beträffande obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

*Utgångspunkter och allmänna överväganden*

Vad gäller hemliga tvångsmedel under förundersökningen har utredningen bedömt att det är en lämplig ordning att brottets allvar – bedömt främst utifrån dess straffminimum eller straffvärde – är utgångspunkt för tillämpningsområdets avgränsning (se avsnitt 8.3.3.5). Beträffande preventiva tvångsmedel måste utgångspunkten emellertid bli en annan. Här är behoven i betydligt större utsträckning knutna till sådan verksamhet som utövas inom Säkerhetspolisens område i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att bekämpa terrorism (se t.ex. avsnitt 7.5.2.3). I denna verksamhet är det huvudsakliga målet sällan att få en lagföring till stånd. Vikten av att förhindra en viss typ av brottslighet samt brottslighetens svårutreddhet/svårupptäckbarhet blir de centrala faktorerna snarare än allvaret av ett visst brott mätt i straffskala eller straffvärde. Lagens tillämpningsområde bör mot den bakgrunden även fortsatt avgränsas med hjälp av en brottskatalog.

Även om de preventiva tvångsmedlen inte avser ett konkretiserat brott (i meningen gärning) utan i stället en konkretiserad risk, anser alltså utredningen att det normalt bör vara möjligt att bedöma vilket eller vilka brott (i meningen straffstadgande) den befarade verksamheten innefattar. Däremot bör redan inledningsvis noteras att rekvisit som kräver gränsdragningar mellan varandra mycket närliggande brott – eller t.o.m. mellan olika grader av ett och samma brott – vid en riskbedömning kan vara särskilt svår-tillämpade.

*Brott som bör ingå i katalogen – 2008 års utredningslag som utgångspunkt*

Utredningen gör samma bedömning som regeringen tidigare gjort, nämligen att regleringen som för närvarande finns i 2008 års utredningslag (om hemliga tvångsmedel under förundersökningen för särskilt samhällsfarliga brott) kan tjäna som en utgångspunkt för vilka straffbestämmelser som beträffande preventiva tvångsmedel bör ingå i katalogen (prop. 2005/06:177 s. 59).

De bedömningar som utredningen gjort i anslutning till den nämnda lagen om behovet av hemliga tvångsmedel – hänförliga till bl.a. svårutreddhet – blir relevanta även i detta sammanhang (se

avsnitt 8.3.3.5). De brott som Säkerhetspolisen bekämpar och som omfattas av lagen är därtill sådana att det är av stor betydelse att det finns effektiva medel för att förhindra dem. Utredningen anser sammantaget att det finns beaktansvärda behov av att använda preventiva tvångsmedel beträffande sådana brott som katalogen i 2008 års utredningslag omfattar. Dessa behov och den förväntade nyttan av tvångsmedlen ska vägas mot integritetsintresset.

Genom utredningens kartläggning har framgått en del uppgifter om den omfattning i vilken 2007 års preventivlag har använts. Viss försiktighet får iaktas vid nyttjandet av dessa uppgifter för att bedöma den förväntade nyttan och integritetsintrånget av preventiva tvångsmedel, eftersom den befintliga lagstiftningen inte har ansetts fungera tillfredställande och ändringar föreslås (bl.a. en övergång från ett misstankerekvisit till ett riskrekvisit, se avsnitt 8.4.3.5). Det kan dock konstateras att samtliga punkter i brottskatalogen i 1 § 2007 års preventivlag har tillämpats utom 1 § 1 (sabotage och grovt sabotage). De oftast återopade punkterna är 1 § 3 (olika högmålsbrott) och 1 § 5 (terroristrelaterade brott).<sup>31</sup> Trots att nyttan i enskilda fall av tillämpning av preventiva tvångsmedel är särskilt svår att bedöma har vi ansett att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid tillämpningen av lagen (se avsnitt 7.3.5.2). Vad gäller integritetsintrånget i enskilda fall synes någon beaktansvärd skillnad inte finnas jämfört med när de aktuella tvångsmedlen – främst hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning – används enligt 27 kap. rättegångsbalken (7.4.8).

Utredningen anser sammantaget att vårt underlag ger stöd för att de brott som ingår i brottskatalogen i 2007 års preventivlag även fortsatt bör kunna föranleda tillstånd till preventiva tvångsmedel.

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har som framgått gjort gällande att lagen därutöver borde göras tillämplig på de övriga brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag.

Vissa brott som omfattas av 2008 års utredningslag kan i dag ge möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning endast om de bedöms som grova. Så är fallet beträffande obehörig befattningsmed hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

---

<sup>31</sup> Se om detta avsnitt 6.4.4.1.

De brottsbekämpande myndigheterna har pekat på att det, i det tidiga skede när en preventiv tvångsmedelsansökan blir aktuell, beträffande denna typ av brottslighet är i det närmaste omöjligt att påvisa att det rör sig om grova brott och inte brott av normalgraden. Det saknas mot bakgrund av vad som kommit fram vid utredningens kartläggning skäl att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet. Denna problematik torde bli än tydligare om utredningens förslag att ersätta preventivlagstiftningens misstankekravet med ett riskkravet genomförs (dvs. kravet på konkretion i viss mån förskjuts från gärning till risk).

Utredningen har som framgått bedömt att det – främst på grund av den svårutreddhet som gäller för brottslighet av det aktuella slaget – finns ett behov av att tillåta preventiva tvångsmedel beträffande de nämnda brotten, även när de är av normalgraden. Nyttan och integritetsintrånget av tvångsmedelsanvändning i enskilda fall torde också vara jämförbara, oavsett om dessa brott är grova eller inte. Det som hittills har ansetts tala mot att låta tillämpningsområdet för 2007 års preventivlag omfatta brott som inte är grova är att de har jämförelsevis låga straffskalor (prop. 2005/06:177 s. 59). Detta förhållande måste naturligtvis beaktas. Utredningen anser emellertid att de nämnda skälen för att utöka brottskatalogen i preventivlagen i det nu aktuella avseendet sammantaget är så starka att detta ändå bör ske.

Samma resonemang avseende behov, nytta, integritetsintrång och gränsdragningsproblematik gäller för s.k. statsstyrt företagsspioneri. Denna typ av spioneri kan, särskilt på ett tidigt stadium, ofta vara svår att skilja från andra spioneribrott som bedrivs av främmande makter eller för deras räkning (se exempel i avsnitt 5.3.2.2 samt 8.3.3.4). Det rör sig om samma kategori misstänkta och samma utredningssvårigheter. Som regeringen konstaterade när brottet infördes i 2008 års utredningslag är behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri också i huvudsak detsamma som vid sedvanligt spioneri (prop. 2007/08:163 s. 55). Utredningen har – efter en avvägning mot integritetsintresset – funnit att såväl spioneri som statsstyrt företagsspioneri är sådana typiskt sett mycket svårutredda brott som under en förundersökning, oavsett sitt straffvärde, bör kunna föranleda hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 8.3.3.5). Även statsstyrt företagsspioneri bör enligt utredningens bedömning ingå i preventivlagens brottskatalog.

De brottsbekämpande myndigheterna har ansett att preventiva tvångsmedel bör kunna användas även avseende olovlig kårverksamhet. Eftersom utredningen anser att detta brott inte ska ge möjlighet till hemliga tvångsmedel under en förundersökning (se 8.3.3.5) bör det inte heller kunna föranleda preventiva tvångsmedel.

Sammanfattningsvis medför utredningens avvägningar således att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag – och som föreslås fortsatt kunna föranleda hemliga tvångsmedel under en förundersökning – också föreslås ingå i preventivlagens brottskatalog. En följd av detta ställningstagande är också att regleringen av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område blir mer enhetlig.

#### *Särskilt om systemhotande brottslighet*

Fråga kvarstår i vilken mån preventiva tvångsmedel bör få användas beträffande brott som inte omfattas av 2008 års utredningslag.

Utredningen har som framgått bedömt att behovet att använda preventiva tvångsmedel inte är lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov har dock ansetts föreligga även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa systemhotande brott (se 7.5.2.3). Utredningen har också konstaterat att det inte är lämpligt att bygga regleringen på organisatoriska kriterier (se avsnitt 8.2). Gränsen mellan brott inom Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens verksamhetsområden kan, som regeringen tidigare anmärkt, från tid till annan flyttas eller bli otydlig, t.ex. på grund av förändringar i olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns dessutom fall när brottsligheten under alla förhållanden ligger i gränslandet mellan författningshotande brottslighet och systemhotande brottslighet och där den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste samverka (se prop. 2005/06:177 s. 41).

Ställningstagandet ovan, att de brott som ingår i brottskatalogen i 2007 års preventivlag även fortsatt bör kunna föranleda tillstånd till preventiva tvångsmedel, innefattar även de s.k. systemhotande brotten i 1 § 6 2007 års preventivlag (dvs. mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, när dessa brott har som syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister). När det gäller den hittillsvarande



tillämpningen av denna punkt kan utifrån utredningens kartläggning konstateras att så skett vid initiala tillstånd efter ansökan av den öppna polisen i elva fall och efter ansökan av Säkerhetspolisens i 25 fall (se avsnitt 6.4.4.1). Detta ger en indikation på att punkten träffar just brottslighet i gränslandet mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden. Att så är fallet – och att den öppna polisen i dessa fall ställts inför situationer som är mycket lika de som Säkerhetspolisens arbetar mot inom författningsskyddet – har också bekräftats i samband med utredningens djupundersökning (se avsnitt 6.9).

Den öppna polisen har ansett att kravet på att de nämnda brotten ska ha ett systemhotande syfte är en för stor begränsning i arbetet. När det gäller de brott som lagrummet för närvarande avser har de därför ansett att rekvisitet om ett särskilt syfte bör tas bort.

Det är naturligtvis av stor vikt att det finns tillräckliga verktyg att förhindra att allvarliga brott (som t.ex. mord, dråp, grov misshandel eller olaga frihetsberövande) fullbordas även när brotten inte har ett systemhotande syfte. När konkreta indikationer tyder på att ett visst sådant brott ska begås bör därmed användning av hemliga tvångsmedel inte vara utesluten. Som tidigare har betonats kan emellertid – eftersom även försök, förberedelse och stämpling är kriminaliserat beträffande de aktuella brotten – tvångsmedel under förundersökningen komma i fråga för att förhindra att brotten fullbordas (se 7.5.2.3, samt t.ex. avsnitt 8.3.4.3 och 8.4.2.3 ovan).

Utredningen gör mot den bakgrunden samma bedömning som gjordes när 2007 års preventivlag infördes. Som framgått framhölls att den öppna polisens bekämpande av organiserad brottslighet, till skillnad från Säkerhetspolisens verksamhet, har som huvudsakligt mål att få lagföring till stånd, och att förhållandena i den öppna polisens verksamhet oftast är sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst konkret brott har begåtts och att en förundersökning ska inledas. Eftersom straffprocessuella tvångsmedel då kan tillgripas enligt rättegångsbalkens regler finns inte något större praktiskt behov av renodlat preventiva tvångsmedel (Ds 2005:21 s. 159). Andra brott än de som omfattas av 2008 års utredningslag bör därför, som regeringen anförde, kunna föranleda preventiva tvångsmedel endast om de inte väsentligen avviker från brotten som bekämpas med hjälp av den lagen. En lämplig avgränsning kan ske genom kravet på ett systemhotande syfte (se prop. 2005/06:177 s. 61 f.).

Såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen har gjort gällande även att uppräknningen av brott med systemhotande syfte borde omfatta fler brott än i dag. Säkerhetspolisen har ansett att brottskatalogen borde inkludera positiva incitament, som mutbrott och bestickning, i systemhotande verksamhet. Den öppna polisen har anfört att ett flertal ytterligare brott som ofta förknippas med organiserad brottslighet borde omfattas (bl.a. grovt olaga hot, grov stöld, grovt rån, grov utpressning, grov skadegörelse, grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och människohandel). Från en ren brottsbekämpningssynpunkt går det att ha förståelse för dessa synpunkter. Utredningen delar emellertid även i detta avseende den uppfattning som regeringen uttryckte när de preventiva tvångsmedlen infördes, nämligen att – utanför området för 2008 års utredningslag – endast mycket allvarliga gärningar bör komma i fråga (prop. 2005/06:177 s. 62). Det kan inte, vid utredningens kartläggning eller i övrigt, anses ha kommit fram tillräckliga skäl för att utöka katalogen av systemhotande brott.

#### **8.4.5 Särskilt om lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet**

##### **8.4.5.1 Inledning**

Den 1 juli 2012 upphävs bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Bestämmelserna ersätts *dels* av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig teleövervakning i en förundersökning, även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott (se om dessa 8.3.4 ovan), *dels* av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Enligt den nya lagen om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet ska övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation få 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 minst fängelse i två år. De övervakningsuppgifter

som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig teleövervakning. En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att, beträffande meddelanden, endast historiska uppgifter får hämtas in.

Utredningen ska enligt direktiven analysera Säkerhetspolisens behov av att inhämta sådana övervakningsuppgifter som avses i den nämnda lagen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott med ett *lägre straffminimum än två års fängelse*.<sup>32</sup>

#### 8.4.5.2 Utredningens ställningstaganden

**Förslag:** En möjlighet bör finnas enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet att hämta in uppgifter om vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde vilka inte har ett straffminimum som uppgår till två års fängelse. Möjligheten bör gälla de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

I samband med förslaget att införa den aktuella lagen anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2011/12:55 s. 86):

Säkerhetsunderrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig från den övriga polisverksamheten bl.a. på så sätt att Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förhindra brott och i mindre utsträckning på att utreda brott som redan har begåtts. För att kunna förhindra särskilt samhällsfarlig brottslighet har Säkerhetspolisen därför i vissa fall, som utredningen har konstaterat, ett särskilt behov av tillgång till övervakningsuppgifter i ett tidigt skede även då den brottsliga verksamheten inte innefattar brott med ett minimistraff om två års fängelse. Ingen remissinstans har invänt mot den bedömningen.

Utredningen instämmer i den bedömningen. Detta dels av de skäl som regeringen angett, dels eftersom rör sig om särskilt svårutredda brott som vanligtvis förekommer inom slutna miljöer (se t.ex. avsnitt 7.5.2.2 och 7.5.2.3).

---

<sup>32</sup> I väntan på utredningens ställningstaganden – och den vidare behandlingen av dessa – gäller fr.o.m. den 1 juli 2012 en särskild tidsbegränsad bestämmelse. Enligt denna får uppgifter inhämtas om brott som anges i en särskild katalog. Uppräkningen i katalogen har tills vidare begränsats till att avse sådana brott som omfattas av både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag.

Säkerhetspolisen har således i ett tidigt skede ett särskilt behov av övervakningsuppgifter i underrättelseverksamhet. En fråga som naturligtvis bör ställas är om detta behov i tillräcklig utsträckning uppfylls genom möjligheten till hemlig teleövervakning i enlighet med 2007 års preventivlag. Det kan dock konstateras att rekvisiten för att myndigheterna ska få tillgång till information skiljer sig väsentligt mellan de två lagarna. En viktig skillnad är att det i den nu aktuella lagen – till skillnad från i 2007 års preventivlag – inte finns något krav på att inhämtningen ska kunna kopplas till en viss person.

Informationsinhämtning utan ett krav på koppling till en viss person är särskilt ägnad att tillgodose vissa behov hos Säkerhetspolisen som kommit fram, t.ex. att ”identifiera det okända hotet” genom att identifiera okända aktörer och bedöma vilket hot de utgör.<sup>33</sup> Trots detta har utredningen vid sin avvägning mot integritetsintresset, beträffande sådana tvångsmedel som omfattas av 2007 års preventivlag, stannat vid att ett farerekvisit kopplat till en person bör ställas upp (se 8.4.3.5). Inhämtning av övervakningsuppgifter enligt regeringens förslag skiljer sig emellertid i integritets-hänseende väsentligt från de mer ingripande tvångsmedel som omfattas av 2007 års preventivlag. Här är sålunda rimligt att rekvisiten utformas på det sätt regeringen föreslagit (dvs. utan koppling till person).<sup>34</sup>

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att inhämtning av övervakningsuppgifter enligt den föreslagna lagen bör tillåtas beträffande vissa brott inom Säkerhetspolisens område som har ett lägre straffminimum än två års fängelse.

När det gäller frågan om vilka brott som bör komma i fråga gör utredningen ingen annan bedömning än beträffande 2007 års preventivlag (se avsnitt 8.4.4.4). Möjligheten bör sålunda gälla för de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Regeringen anförde i samband med sitt förslag att ett krav kopplat till en viss person avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet (se prop. 2011/12:55 s. 84).

<sup>34</sup> Se vidare i avsnitt 12.1.2.2 beträffande förhållandet mellan hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag och inhämtning av övervakningsuppgifter enligt den av regeringen föreslagna lagen.

<sup>35</sup> Se även avsnitt 8.3.4.3 där samma avgränsning föreslås för möjligheten till hemlig teleövervakning i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt.

## 8.5 Behövs särskilda regler om preventiva tvångsmedels förhållande till de andra tvångsmedlen?

### 8.5.1 Inledning

Vi har vid ett flertal tillfällen betonat att en tydlig linje inte kan dras mellan tillämpningsområdena för preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning. Detta beror främst på att det inte endast är fullbordade brott som är straffbelagda, utan att även försök, förberedelse och stämpling kan vara straffbart. Förundersökningar kan således inledas när det fortfarande är aktuellt att förhindra ett (fullbordat) brott.<sup>36</sup> Bl.a. mot den bakgrunden är en särskild fråga om det behövs några särskilda regler om förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen.

### 8.5.2 Frågans behandling i samband med införandet av 2007 års preventivlag

Några regler av den aktuella typen finns inte i dag. I samband med att 2007 års preventivlag infördes behandlade regeringen dock frågan hur ett preventivlagsärende skulle komma att förhålla sig till det straffprocessuella regelverket när misstankarna under ärendets gång konkretiserades så att det fanns förutsättningar att inleda en förundersökning (prop. 2005/06:177 s. 75 ff.). Följande två typfall angavs som en utgångspunkt för diskussionen.

Ett typfall kan vara att det finns indikationer på att ett terroristbrott i någon form håller på att planeras. I ett tidigt skede i utredningen beslutas om hemlig teleavlyssning för att förhindra brott. Misstankarna i detta skede är inte så starka att det finns förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott. Under det fortsatta underrättelsearbetet konkretiseras misstankarna så att förundersökning inleds för stämpling till terroristbrott genom mord. I detta läge får den tidigare beslutade teleavlyssningen ett såväl förebyggande som brottsutredande syfte i den meningen att teleavlyssningen syftar både till att avstyra det mord som planeras och till att skaffa bevisning för den misstänkta stämplingen. Ingen är dock skäligen misstänkt för stämpling till terroristbrott, dvs. det brott för vilket förundersökning

---

<sup>36</sup> När hemliga tvångsmedel kommer ifråga vid förundersökningar om osjälvtändiga brott kan syftet samtidigt vara både att utreda brottet och att hindra att det fullbordas (se t.ex. 8.3.4.3).

har inletts. Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler för att utreda den misstänkta stämplingen kan således inte lämnas. Det skulle därför kunna göras gällande att tvångsmedlet inte får användas för att utreda den misstänkta stämplingen.

Ett annat typfall kan vara att det i samband med underrättelsearbetet enligt ovan i stället anträffas ett lik. Det står då klart att det var mord på denne person som terrorhandlingen avsåg. Förundersökning för terroristbrott inleds, eftersom det finns anledning att anta att terroristbrott genom mord har förövats. Inte heller i detta exempel är utredningsläget sådant att någon är skäligen misstänkt för gärningen, däremot finns flera personer som "kan misstänkas". I ett sådant läge saknas förutsättningar för hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler, eftersom misstankegraden mot de enskilda personerna är alltför låg. Det skulle kunna hävdas att det heller inte finns förutsättningar för hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte, eftersom brottet redan har fullbordats. All tvångsmedelsanvändning skulle därför omedelbart upphöra.

Frågornas komplexitet borde dock enligt regeringen inte överdrivas. I det första typfallet fanns alltså lagliga förutsättningar för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra vissa allvarliga brott, i detta fall ett fullbordat terroristbrott genom mord. Att den information som hämtas in genom tvångsmedlet kunde användas även för att utreda ett visst konkret brott, i exemplet stämpling till terroristbrott, kunde rent principiellt inte anses utgöra något hinder mot fortsatt tvångsmedelsanvändning.

När det gällde det andra typfallet kunde det möjligen först tyckas naturligt att tvångsmedel enligt den föreslagna lagen inte fick användas om ett fullbordat brott hade konstaterats. Frågan om det fortfarande fanns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag borde dock, enligt regeringen, avgöras från fall till fall. Att det under underrättelsearbetet blev möjligt att inleda förundersökning för ett eller flera brott behövde inte alltid medföra att det bakomliggande preventiva syftet inte längre förelåg. Följande anfördes (a. prop. s. 76):

Något brottsförebyggande syfte är i det andra typfallet självfallet inte längre aktuellt vad gäller det uppdagade mordet. Men så länge det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottslig verksamhet som anges i lagen och som tillståndet omfattar kommer att utövas, bör tvångsmedelsanvändningen få fortsätta att användas i den situation som skisseras i typfallet. Det kan t.ex. befaras att en person också avser att utföra andra terroristbrott. Om de brottsbekämpande myndigheterna kan konstatera att så inte är fallet, måste de emellertid omedelbart avbryta tvångsmedelsanvändningen. Så skulle kunna vara fallet, om det efter terroristbrottet står klart att det inte finns skäl att

befara någon framtida brottslig verksamhet som omfattas av tillståndet eller den brottsliga verksamhet som kan antas avser enbart bagatellbrott.

Sammanfattningsvis konstaterade regeringen att tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott inte alltid måste avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande var om det alljämt fanns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. En annan sak var att förundersökning i dessa fall alltid måste inledas beträffande det brott som misstänktes ha begåtts.<sup>37</sup> Någon särskild bestämmelse om dessa förhållanden var enligt regeringens mening inte nödvändig.

### 8.5.3 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen behövs inte.

För att tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag ska medges ställs – såväl enligt gällande rätt som enligt utredningens förslag – höga krav (se avsnitt 8.4). Enligt utredningens förslag krävs sålunda bl.a. *att* det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk att någon kommer att utöva brottslig verksamhet innefattande brott av visst slag (ett fåtal uppräknade brott), *att* tvångsmedelsåtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten *samt att* tvångsmedelsanvändningen är i enlighet med proportionalitetsprincipen. Av en uttrycklig regel i 2007 års preventivlag framgår vidare att ett tillståndsbeslut omedelbart ska hävas, om skäl för tillståndet inte längre finns. Om t.ex. någon av förutsättningarna inte längre föreligger, ska tvångsmedelsanvändningen enligt lagen alltså upphöra.

<sup>37</sup> Lindberg har senare beskrivit rättsläget på ett sätt som vid en första anblick kan tyckas ge vid handen att hon i dessa frågor har en annan uppfattning än den regeringen uttryckt (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 699 och 711). Sannolikt avser Lindbergs uttalanden dock en annan typ av situation, nämligen den att ett brott har fullbordats *och* att någon fara inte längre föreligger för någon annan brottslighet som ett tillstånd enligt 2007 års preventivlag omfattar. I dessa fall ska tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag upphöra.

För beslut om hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning gäller andra förutsättningar (se avsnitt 8.3). För att förundersökning ska inledas krävs att det finns anledning att anta att ett visst brott har förövats. Huvudsyftet med en förundersökning är att utreda och lagföra detta brott. Krav för ett tillstånd till hemliga tvångsmedel är bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för att utreda brottet. I de flesta fall krävs för ett tillstånd till hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning att någon är skäligen misstänkt för brottet. Därtill gäller naturligtvis även i dessa fall proportionalitetsprincipen och en regel om att tillståndet omedelbart ska hävas, om det inte längre finns skäl för det.

De två regelsystemen för hemliga tvångsmedel har sålunda olika inriktningar. Rekvisiten för att använda tvångsmedlen är uppbyggda därefter och skiljer sig därmed också från varandra. Det kan finnas situationer där förutsättningar finns att avlyssna en viss person både enligt 2007 års preventivlag och enligt reglerna om tvångsmedel under förundersökning. Detta kan avse fall där en påtaglig risk enligt 2007 års preventivlag bedöms finnas för viss brottslig verksamhet som personen (i vart fall) kan befaras främja, samtidigt som skäligen misstanke föreligger mot samma person om ett brott som är helt orelaterat till denna risk. Det kan emellertid också vara så att det underlag som ansetts medföra en påtaglig risk i ett ärende enligt 2007 års preventivlag ytterligare konkretiseras och underbyggs så att personen skäligen kan misstänkas för ett visst brott (normalt ett osjälvständigt sådant, t.ex. förberedelse) helt eller delvis inom ramen för den brottsliga verksamhet som gjorts gällande.

Eftersom särskilda regler saknas om förhållandet mellan tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag och tvångsmedlen inom ramen för en förundersökning måste – som regeringen tidigare konstaterat – tvångsmedel enligt den nämnda lagen inte alltid avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande blir i stället om det alljämt finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. Detta är enligt utredningens bedömning en lämplig ordning.

Sammantaget delar utredningen den uppfattning som regeringen tidigare gett uttryck för, att några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under



förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen inte behövs.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Det kan därmed alltså samtidigt finnas förutsättningar för hemliga tvångsmedel enligt båda regelsystemen. Det bör dock noteras att de regler som omgärdar de preventiva tvångsmedlen respektive tvångsmedlen under förundersökning genom utredningens förslag enhetligas avseende bl.a. beslutsordning och efterföljande hantering av information (se t.ex. avsnitt 10.4, 11.4 och 12.1.3). Därmed kvarstår inte någon egentlig möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att i sådana situationer välja tvångsmedel enligt ett för dem "förmånligare" regelsystem.

## 9 Rättssäkerhetsgarantierna

### 9.1 Inledning

Tvångsmedelsanvändning enligt de aktuella lagarna omfattas av ett antal uttryckliga rättssäkerhetsgarantier. Dessa har tillkommit med anledning av bl.a. de krav som ställs i Europakonventionen.

Enligt utredningens direktiv finns det nu efter några års tillämpning av lagarna skäl att närmare undersöka hur dessa rättssäkerhetsgarantier fungerar. Uppdraget omfattar därför att, med utgångspunkt från kartläggningen av hur de tre lagarna har tillämpats, analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelse-skyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritets-skydds nämndens efterhandskontroll i förhållande till Europa-konventionens krav. Utredningen ska analysera också om det av rättssäkerhetsskäl behövs förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna.

En fråga som enligt direktiven särskilt ska belysas är om, och i så fall på vilket sätt, systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan. Utredningen ska analysera om det finns behov av förändring i något eller några avseenden beträffande det systemet, inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning för ombuden. Utredningen ska också analysera om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

I det följande anges inledningsvis något om innehållet i regeringsformens och Europakonventionens regler till skydd för den personliga integriteten och om innehållet i rättssäkerhetsgarantierna i de tre för utredningen aktuella lagarna. Därefter behandlas vad som kommit fram om rättssäkerhetsgarantierna vid

utredningens kartläggning. Tillsynsmyndigheternas verksamhet och något av det som kommit fram i samband med deras granskning av tvångsmedlens tillämpning berörs också. Utredningens överväganden i frågorna om den svenska regleringens förhållande till Europakonventionens krav och de krav som i övrigt bör ställas på rättssäkerhet presenteras sedan. Slutligen behandlas de särskilda frågorna beträffande reglerna om offentliga ombud.

## **9.2 Allmänt om Europakonventionens krav och den svenska regleringen**

### **9.2.1 Integritetsskyddet i regeringsformen**

Enligt direktiven ska alltså ändamålsenligheten av de tre lagarnas rättssäkerhetsgarantier granskas främst i förhållande till Europakonventionens krav. Det personliga integriteten skyddas dock även i regeringsformen (se avsnitt 3.3.1). Det finns därför skäl att börja där.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en skyddad bl.a. mot husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Därtill gäller numera – enligt paragrafens andra stycke – gentemot det allmänna ett skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Flertalet hemliga tvångsmedel – dock inte hemlig kameraövervakning som inte avser optisk avläsning av munrörelser (se JO 1999/2000 s. 97) – omfattas redan av det skydd som föreligger enligt paragrafens första stycke. Det andra stycket infördes genom en grundlagsändring som trädde ikraft den 1 januari 2011. Som skäl för ändringen, vilken ursprungligen är hänförlig till ett förslag från Integritetsskyddskommittén, anförde regeringen att det fanns ett behov att stärka skyddet för den personliga integriteten i grundlag (prop. 2009/10:80 s. 176). Som exempel på sådan övervakning som det nya stycket avsåg angav regeringen hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (a. prop. s. 181).

Skyddet enligt 2 kap. 6 § kan begränsas endast genom lag. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 20 och 21 §§).

### 9.2.2 Europakonventionen

Som framgått ovan (avsnitt 3.3.2) berörs regleringen av hemliga tvångsmedel främst av artiklarna 8 och 13 men också i viss mån av artikel 6 i Europakonventionen. För en utförlig redogörelse avseende innebörden av dessa artiklar och hur de tillämpats av Europadomstolen med avseende på hemliga tvångsmedel se t.ex. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. 2007, samt Cameron, *Expertrapport åt Polismetodutredningen*, i SOU 2010:103.

#### *Artiklarna 8 och 13*

Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheter enligt artikel 8 får inskränkas endast om vissa förutsättningar är uppfyllda. En inskränkning kräver stöd i lag. Den ska dessutom vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av vissa särskilt angivna intressen. Bland dessa intressen finns statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Enligt artikel 13 ska var och en som fått sina i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkta ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

I Europadomstolen hanteras normalt mål som väcker frågor inom ramen för artikel 8 på följande sätt. Först tar domstolen ställning till om den åtgärd som prövas faller inom ramen för den aktuella rättigheten och om rättigheten kränkts. Om så är fallet, går man vidare till frågan om åtgärden har vidtagits för att främja något

av de legitima syften som faller under artikeln. Därefter prövar domstolen huruvida överträdelsen kan sägas ha skett ”med stöd i lag”. Slutligen kommer domstolen till frågan om överträdelsen ”varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle” (se t.ex. Cameron a.a. s. 502).

De för utredningen aktuella tvångsmedlen är normalt att bedöma som ingrepp i av artikel 8 skyddade rättigheter. Förebyggande, förhindrande, utredning eller lagföring av brott kan hänföras till de legitima ändamål för inskränkning av rättigheterna som beskrivs i artikel 8. Dessa frågor berörs inte vidare här. Vad gäller det sista bedömningssteget, dvs. om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle, kan konstateras att varje konventionsstat själv har viss frihet att avgöra om en viss inskränkning är nödvändig. För att nödvändigheten ska kunna bedömas krävs dock att det i varje lagstiftningsärende där tvångsmedel införs, eller området för dem utvidgas, finns en tillfredsställande redovisning av de behov som regleringen förväntas fylla (se SOU 2007:22, del 1, s. 171 f. samt 175). Närmare överväganden kring behov, nytta och integritetsintrång har gjorts av utredningen i kapitel 7–8. Inte heller detta behandlas vidare här.

En fråga som ofta behandlats i Europadomstolens praxis är emellertid om en viss åtgärd har skett ”med stöd i lag”. Detta krav är inte rent formellt. Det innefattar även att lagstiftningen måste vara tillräckligt lättillgänglig och tillräckligt exakt formulerad. En lag får t.ex. inte ha en obegränsad diskretionär prövningsrätt i enskilda fall eftersom den då inte ger den förutsebarhet som krävs. Det ska också finnas tillräckliga skydd mot missbruk av den prövningsrätt som finns, och åtminstone villkoren och förfarandet för ingripandena måste ställas upp i lagen. Det råder en överlappning mellan kravet på lag, kravet på ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” och kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 (se Cameron, a.a. s. 503).

Det krävs sålunda enligt Europakonventionen att reglerna om de nu aktuella tvångsmedlen är sådana att deras tillämpning är förutsebar samt att tillräckliga kontrollmekanismer finns för att se till att normerna för förutsebarhet efterlevs. Vad avser reglernas utformning har Europadomstolen beträffande dolda spaningsåtgärder utarbetat en minimistandard enligt vilken följande ska framgå:

- arten av de brott som skulle kunna leda till en begäran om avlyssning,
- en definition av de personkategorier som skulle kunna riskera att t.ex. få sin telefon avlyssnad,
- en begränsning av avlyssningens varaktighet,
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtats,
- försiktighetsåtgärder vid överföring av information till andra parter samt
- angivande av de omständigheter under vilka inspelningarna kan eller måste raderas eller banden måste förstöras (se Cameron, a.a. s. 537 f.).

Kontrollmekanismerna ska vara ”tillräckligt effektiva garantier mot missbruk”. Vad som krävs beror på omständigheter som åtgärdernas karaktär, räckvidd och hur länge de varar, vilka motiv som krävs för att besluta dem, vilka myndigheter som har befogenhet att besluta, utföra och övervaka dem samt vilken typ av rättsmedel som finns i den nationella lagstiftningen. Beträffande teleavlyssning har Europadomstolen ansett att beslutet normalt sett ska kontrolleras av domstol, åtminstone i sista instans. Den nationella lagstiftningen måste också, såvitt avser teleavlyssning, innehålla tillfredställande mekanismer för att övervaka vad som sker med överskottsinformation (se Cameron, a.a. s. 538 ff.).

Vad gäller kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 har Europadomstolen framhållit att det måste vara så effektivt som möjligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna. Under rättelse i förväg kan inte krävas, och det kan vara svårt att föreställa sig ett verkligt effektivt rättsmedel. Europadomstolen har lagt vikt vid bl.a. om det funnits regler om underrättelse om tvångsmedlet i efterhand, när detta kunnat ske utan risk eller skada (se Danelius, a.a. s. 435 f.).

Ett avgörande från Europadomstolen beträffande hemlig teleavlyssning av särskilt intresse är *Klass m.fl. mot Tyskland* (dom den 6 september 1978). Hemlig rumsavlyssning har behandlats i t.ex. *Kahn mot Storbritannien* (dom den 12 maj 2000).

*Artikel 6*

Artikel 6 innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Att använda information från hemliga tvångsmedel, t.ex. överskottsinformation, som bevis kan därmed beröras av artikeln. Europadomstolen har anfört följande. Artikel 6 innehåller inte några regler om vilka bevis som ska vara tillåtna under förundersökning och rättegång. Den fråga domstolen har att besvara är om rättegången som helhet, inbegripet hur bevisningen erhållits, varit rättvis (fair). Avgörande har, för det fall det förekommit en kränkning av t.ex. artikel 8, varit kränkningens karaktär. Som exempel på omständigheter som domstolen beaktat kan nämnas om en tilltalad under rättegången haft möjlighet att ifrågasätta tillförlitligheten av en åberopad inspelning som gjorts vid hemlig teleavlyssning samt om ett bevis som erhållits på olaglig väg är det enda bevis som lett till fällande dom (se t.ex. Europadomstolens dom den 25 september 2001 i målet *P. G. och J. H. mot Storbritannien* och NJA 2003 s. 323).

**9.2.3 Regleringen av de aktuella tvångsmedlen**

Innehållet i den gällande svenska regleringen av hemliga tvångsmedel har behandlats ovan (såvitt avser rättssäkerhetsgarantier huvudsakligen i 3.4.3-3.4.5). Bl.a. gäller följande. För tillstånd till tvångsmedlen krävs prövning i domstol. I 2008 års utredningslag ges dock åklagaren möjlighet att i vissa fall meddela interimistiska beslut. Vid domstolsprövningen ska – utom såvitt avser hemlig teleövervakning och hemlig postkontroll – ett offentligt ombud bevaka enskildas intressen. Det finns som huvudregel en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att verkställighet av det hemliga tvångsmedlet har skett. När underrättelse underlåtits ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om detta. Därtill har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till särskild uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att på begäran av en enskild person kontrollera om personen i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel (se vidare om nämndens tillsyn i 9.3.3.2 nedan). För hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning har granskningen och bevarandet av upptagningar

och uppteckningar samt användningen av överskottsinformation reglerats.

## 9.3 Tillämpningen av de tre lagarna

### 9.3.1 Inledning

Genom utredningens genomgång av tvångsmedelsärenden och våra sammanträffanden i övrigt med aktörerna i dessa (poliser, åklagare, offentliga ombud och domare) har vissa uppgifter om hur rättssäkerhetsgarantierna har tillämpats kommit fram. Dessa uppgifter gäller främst domstolsprövningen och systemet med offentliga ombud.

Hur tillsyn utövats över tillämpningen av de för utredningen aktuella tvångsmedlen och vad som kommit fram i tillsynsverksamheten är naturligtvis också av stort intresse. Såvitt avser Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna (men inte över domstolarna), är uppgifter om kontrollen och efterlevnaden beträffande reglerna om underrättelseskyldighet, granskningen och bevarandet av upptagningar och uppteckningar samt användningen av överskottsinformation särskilt intressanta.

I det följande redogörs först för något av det som kommit fram vid om utredningens sammanträffanden med aktörerna och därefter för något om tillsynsverksamheten.

### 9.3.2 Utredningens genomgång av ärenden och sammanträffanden med aktörerna

Utredningen har kartlagt tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag i enskilda ärenden bl.a. genom att låta de brottsbekämpande myndigheterna besvara en s.k. ärendeblankett (samtliga tillstånd) och genom att genomföra en djupundersökning (ett urval av fallen). Bl.a. har då framgått uppgifter om antalet avslag i domstol på ansökningar om hemliga tvångsmedel, om hur villkor ställts upp eller inskränkningar skett i samband med domstolssammanträden samt om den utsträckning i vilken offentliga ombud överklagat tillståndsbeslut (se avsnitt 6.4–6.9). Vad som kommit fram genom ärendeblanketten och vid djupundersökningen upprepas inte här.



Däremot återges vissa av uppgifterna i samband med utredningens bedömningar nedan, avsnitt 9.4.2.

Utredningen har som en del av kartläggningen också utan anknytning till enskilda ärenden sammanträffat med aktörerna (polis, åklagare, domare och offentliga ombud) för att informera sig om deras allmänna erfarenheter från tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen. Tillvägagångssättet vid och vissa erfarenheter från dessa sammanträffanden har redovisats i avsnitt 6.10. Såvitt avser det som angetts av aktörerna om domstolshandläggningen och frågor som har samband med denna finns dock skäl att nu lämna en något mer utförlig redogörelse.

### 9.3.2.1 Aktörernas beskrivning av det praktiska förfarandet vid domstolarna

Aktörerna har beskrivit grunddragen i förfarandet vid domstolshandläggningen på följande sätt.

#### *Hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens område*

Beträffande ärenden om hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde gäller följande. Inför ansökan vid domstol upprättas en promemoria av polisen. Av promemorian framgår de omständigheter som ansökan grundas på samt uppgifter om förväntat integritetsintrång och uppgifter av praktisk natur. Ambitionen är att promemorian – tillsammans med den ansökan som upprättas av åklagaren – ska innehålla ett fullständigt underlag för domstolens beslut.

Domstolen underrättas av åklagaren om att en tvångsmedelsansökan kommer att ske varvid också en tid för ett sammanträde bestäms. Ett offentligt ombud bokas av domstolen till sammanträdet.<sup>1</sup> Ofta planeras sammanträdet med relativt kort varsel. Normalt erhåller varken rätten eller det offentliga ombudet några handlingar i förväg, utan åklagare tar med ansöknings- och promemorian till mötet. Ibland avsätts tid för domstolen och det offentliga ombudet att enskilt ta del av materialet innan sammanträdet inleds. Så synes

---

<sup>1</sup> Detta gäller i de fall där ett offentligt ombud ska medverka, dvs. när ansökan innefattar ett yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Som framgått är detta ett klart flertal av fallen.

regelmässigt ske i de fall önskemål om detta uttrycks från de offentliga ombuden.

Vid sammanträdet deltar utöver domare, åklagare och offentligt ombud i de flesta fall också någon polis som handlägger ärendet (ofta den polis som författat promemorian). Åklagaren framställer sitt yrkande och redogör, ibland med bistånd från den medverkande polismannen, för omständigheterna. Rätten och det offentliga ombudet ställer sedan de frågor som de önskar. I samband därmed förekommer att åklagaren justerar sin ansökan (t.ex. genom att inskränka yrkandet i tiden eller genom att låta yrkandet innefatta särskilda villkor för att tillgodose integritetsintressen). Domstolen meddelar sedan sitt beslut.

#### *Hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område*

I huvudsak gäller det som beskrivits ovan även vid handläggningen av ärenden inom Säkerhetspolisens område. Följande skillnader finns dock.<sup>2</sup>

Ett tillfälle i månaden bestäms på förhand för sammanträden vid domstolen om hemliga tvångsmedel. Inför dessa schemalagda möten får domstolen och det offentliga ombudet del av handlingarna i de olika ärendena (ansökan och promemorian) dagen innan sammanträdet. Vid sammanträdet redogörs därför normalt inte för omständigheterna i det skriftliga underlaget, utan redogörelsen begränsas till eventuella kompletteringar. Rätten och det offentliga ombudet ställer sedan frågor.

Det klara flertalet av ansökningarna behandlas vid de månadsvisa mötena. I brådskande fall hålls dock sammanträden för ärenden om hemliga tvångsmedel även vid andra tillfällen. Då är förfarandet väsentligen detsamma som det som beskrivits beträffande den öppna polisen.

#### **9.3.2.2 Vissa synpunkter från aktörerna**

Nedan följer synpunkter från brottsbekämpare, domare och offentliga ombud beträffande vissa frågor som har med domstolsprövningen och de offentliga ombudens roll att göra. Den text som

---

<sup>2</sup> Dessa ärenden handläggs som framgått nästan uteslutande vid Stockholms tingsrätt. Beskrivningen av förfarandet grundar sig på handläggningssättet där.

återges i citatformat är hämtad från våra anteckningar från utredningens sammanträffanden med aktörerna.

*Underlaget vid prövningen m.m.*

Som tidigare nämnts (avsnitt 6.10.3) anser såväl domarna som de offentliga ombuden att det material som presenteras vid sammanträdena överlag utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan. De har också framhållit att, när de till åklagare och polis framfört synpunkter av systematisk karaktär beträffande det underlag som bör läggas fram, dessa normalt har tillgodosetts.

Följande är exempel på vad olika *offentliga ombud* angett.

Det skriftliga underlaget är nästan utan undantag bra.

Ser man samlat till promemoria och ansökan samt den eventuella information som tillförs under förhandlingen presenterar åklagarna ett fullgott beslutsunderlag. I uppskattningsvis tio eller högst 20 procent av fallen tillförs uppgifter av betydelse muntligen vid sammanträdet som inte finns i det skriftliga underlaget. Detta synes då ofta bero på att det hänt något sedan promemorian skrevs eller att det efter frågor från rätten eller det offentliga ombudet tillförs något om t.ex. en källas typ eller dess tillförlitlighet.

Det skriftliga materialet är oftast tillräckligt utom i ärenden om hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. I dessa ärenden finns ofta skäl att ställa kompletterande frågor kring integritetsintrånget. Det ges tillräckligt med tid innan förhandlingen för att ombuden ska kunna tillgodogöra sig materialet. I de lite större ärendena kommer man tidigt till sammanträdet och läser materialet i förväg.

Kvaliteten på polisens promemorior i ärenden om hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde varierar. Ibland är de något knapphändiga. I dessa fall tillförs under sammanträdena muntligen ytterligare uppgifter, i vissa fall efter att man tagit en paus så att åklagaren kan inhämta uppgifterna. De muntliga tilläggen noteras av domstolen i akten, och det slutliga beslutsunderlaget är i allmänhet bra.

Polisens promemorior har ibland varit ”magra”. Han har då uttryckt kritik mot detta och tycker att hans synpunkter har beaktats.

Han har under åren framfört synpunkter på hur underlaget från polis och åklagare kan förbättras. Dessa synpunkter har tillgodosetts. Ett exempel på detta är att han upplever att källor nu presenteras så långt det går i det skriftliga underlaget.

Omständigheter av betydelse för att mäta integritetsintrånget presenteras väldigt ofta spontant, men ibland måste ombuden ställa frågor för att få reda på dessa. Förutom platsen presenteras vid buggning och hemlig kameraövervakning normalt också andra för integritetsintrånget viktiga omständigheter som t.ex. familjesammansättning samt (beträffande kameraövervakning) våningsplan och kameravinklar.

Han har fått bra promemorior och bra muntliga presentationer från åklagarna (och medföljande utredande polisman). Detta medför att han anser sig alltid ha haft tillräckligt med information för att ta ställning till "sina frågeställningar". Han brukar ha anledning att ställa frågor ibland med anledning av presentationerna men kan inte peka på några uppenbara brister i materialet.

Han känner på grundval av den information han får att han kan tillvarata integritetsintresset. Beträffande hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning är det särskilt tydligt vid åklagarens framställningar att de redan innan presentationen har vidtagit åtgärder för att undvika onödigt integritetsintrång (t.ex. beträffande kameravinklar m.m.).

Han anser att de får tillräckligt med tid för att sätta sig in i det skriftliga materialet för att kunna fullgöra sin uppgift.

*Domare* har angett exempelvis följande.

Domstolen får veta det som behövs från åklagaren. Promemoriorna är utförliga och det är även den muntliga föredragningen. Man brukar be åklagaren särskilt anmärka om det förekommer något vid den muntliga genomgången som inte står i promemorian.

Det lämnas i princip alltid bra underlag.

Åklagarna/poliserna är också duktiga på att spontant redogöra även för omständigheter av betydelse för bedömningen av integritetsintrånget, särskilt beträffande hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning (t.ex. vilka rum som finns och vilka som kan antas komma att befinna sig där). I den mån detta inte sker ställer det offentliga ombudet eller domstolen frågor.

Den skriftliga och muntliga information de får vid sammanträdet utgör ett tillräckligt beslutsunderlag.

Hon tycker att både åklagare och polis normalt är väl insatta i ärendena. Huvudlinjerna finns i promemorian, och det räcker normalt att dessa är dokumenterade.

Vad gäller domstolarnas dokumentation av sådan information som tillkommer vid sammanträdet har flertalet av domarna annars särskilt betonat att omständigheter av betydelse för bedömningen vilka tillkommer vid sammanträdet numera alltid dokumenteras i akten (jfr nedan 9.3.3.3 om brister som tidigare förelegat i detta hänseende).

Numera används vid [avdelning vid viss tingsrätt] vid samtliga sammanträden protokoll enligt en mall för att säkerställa att allt som tillförs ärendet under sammanträdet dokumenteras.

Även vid [viss tingsrätt] används numera alltid protokoll enligt en mall. Allt som tillförs ärendet dokumenteras.

Vid [avdelning vid viss tingsrätt] används inte någon protokollsmall. Allt som tillförs dokumenteras dock, antingen på dagboksbladet eller genom en tjänsteanteckning på den ingivna promemorian.

En domstolssekreterare brukar sitta med vid förhandlingen, och dokumentation sker genom att protokoll förs. Tillkommer det muntligen något av materiell betydelse, ber han protokollföraren att anteckna detta.

#### *Den låga avslagsfrekvensen; inskränkningar jämfört med ansökan*

Avslagsfrekvensen vid ansökningar om de aktuella hemliga tvångsmedlen är låg (se avsnitt 6.4). De brottsbekämpande myndigheterna har i sammanhanget framhållit att användningen av de hemliga tvångsmedlen är mycket resurskrävande. Därför sorteras många fall av resursskäl bort där tvångsmedlen enligt de lagliga förutsättningarna skulle kunna komma i fråga. När en tvångsmedelsansökan görs är den sålunda, menar de, alltid mycket väl grundad (se 6.10.1). Även vad offentliga ombud och domare anfört om avslagsfrekvensen har översiktligt behandlats ovan (avsnitt 6.10.3).

I allmänhet uttrycks av domarna och de offentliga ombuden att de framställningar som görs är bra och väl motiverade. Som framgått ovan diskuteras och kompletteras dock beslutsunderlaget vid sammanträdena. Detta kan röra såväl omständigheter med anknytning till misstankerekvisitet (ofta då källors typ och värderingen av deras uppgifter) och integritetsfrågor (t.ex. vem som ingår i hushållet eller vilken kameravinkel som används). Diskussionen kan, särskilt i det sistnämnda avseendet, få betydelse

inte bara för fullständigheten i beslutsunderlaget utan även för utformningen av åklagarens ansökan. Det synes inte vara ovanligt att ansökan inskränks vid sammanträdet, efter påpekanden från domaren eller det offentliga ombudet, för att tillgodose integritetsintressen (se t.ex. 6.6.9). De offentliga ombuden synes däremot relativt sällan slutligt motsätta sig bifall till åklagarens ansökan (eller annars uttrycka någon erinran mot detta).

De *offentliga ombuden* har vid våra sammanträffanden anfört bl.a. följande.

Ansökningarna inskränks ofta vid sammanträdena. Personer kan falla bort, villkor tillkomma osv. Åklagarna är lyhörda för synpunkter från domstolen och det offentliga ombudet.

Han uppskattar att inskränkningar av ansökan förekommit i cirka 25 procent av de ärenden han deltagit i.

Han har aldrig bestritt en framställning eller överklagat ett beslut. Däremot har han krävt förtydliganden och förklaringar.

Han har aldrig överklagat något beslut om tillstånd till ett hemligt tvångsmedel. När han vid ett fåtal fall varit med om att en framställning avslagits har domaren och det offentliga ombudet båda varit av uppfattningen att det inte borde bli bifall.

Han tycker att de andra aktörerna lyssnar på honom. När han argumenterar för inskränkningar eller villkor brukar han få gehör.

När de offentliga ombuden motsätter sig ansökan upplever han att det inte brukar bli bifall.

Från olika *domares* sida har bl.a. följande anförts.

Det är få avslag, och skälet till det är att det kommer bra framställningar som framstår som motiverade. Inskränkningar eller villkor i tillstånden är vanligare. Ofta blir det en diskussion vid sammanträdet som leder till detta (antingen i beslutet eller genom en justering i ansökan).

De har hört talas om att "formlöst" återkallande (utan att handlingarna inges/sammanträdet protokollförs) förekom förr i tiden. Detta förekommer dock inte nu. De har aldrig varit med om att återkallande skett. Det händer att de avslår en ansökan men detta sker inte så ofta. Däremot sker justeringar av ansökan ibland under sammanträdena t.ex. pga. synpunkter som det offentliga ombudet eller domaren har. Dessa justeringar rör normalt villkor/inskränkningar i tillståndet. Sådana kan t.ex. vara kortare tid, "utom [ett visst rum]", "endast när den tilltalade

deltar i samtalet”, ”vid fysisk spaning konstaterats att den misstänkte använder [viss utrustning för att kommunicera]”. Justeringarna sker efter en fri diskussion. Åklagarna synes ta intryck av detta eftersom de nu oftare begränsar sina ursprungliga ansökningar.

Det blir sällan avslag hos honom. Han har inget minne av att någon ansökan har återkallats av åklagaren vid något sammanträde. Däremot förekommer att det jämfört med åklagarens yrkande efter diskussionen vid sammanträdet, blir fråga om inskränkningar i tid eller genom att villkor ställs upp. Exempel på villkor är att det vid buggning i [vissa publika utrymmen] krävs att det genom spaning ska ha etablerats att den misstänkte befinner sig på platsen. I samband med dessa diskussioner retirerar ibland åklagaren och justerar sin ansökan.

Normalt sett har ombuden ingen erinran mot åklagarens yrkande. När de har en sådan är hon ofta av samma uppfattning (gäller då främst bristande misstanke) och avslår. Hon har aldrig varit med om ett överklagande från det offentliga ombudet.

### *Har systemet med offentliga ombud förändrat prövningen?*

En fråga som ställs särskilt i våra direktiv är om, och i så fall på vilket sätt, systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan.

Inte alla aktörer kan ha en åsikt i frågan eftersom detta förutsätter erfarenheter från tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen såväl före som efter det att systemet med offentliga ombud infördes. I flera fall har dock sådana erfarenheter funnits. I samtliga dessa fall har den åsikt som uttryckts varit att prövningen efter att systemet med offentliga ombud införts har förändrats till det bättre. Detta främst eftersom förfarandet vid sammanträdena har stramats upp, och att processen nu har tydliga drag av ett tvåpartsförfarande.

De *offentliga ombuden* har anfört bl.a. följande.

*F.d. domare som under sin tid vid domstolen under flera år beslutade i ärenden om hemliga tvångsmedel:* Han tror att införandet av offentliga ombud har påverkat prövningen. Det har blivit en mångsidigare och bättre prövning och ett fylligare underlag. Det är också ”alltid bättre med flera par ögon än med ett”.

*Advokat som tidigare handlagt ärenden om hemliga tvångsmedel som åklagare:* När han var åklagare under 1970-talet kändes systemet ibland otillfredställande. Det kändes som om domaren vid vissa tillfällen inte kände att denne hade på fötterna att säga nej till en framställning

eftersom det rörde sig om ”stora saker”. Den förändring som skett sedan offentliga ombud infördes är stor. Det är nu mer av en tvåpartsprocess. Blotta existensen av det offentliga ombudet synes ha en ”disciplinerande effekt” på åklagaren och domaren.

*Two f.d. domare som under sin tid vid domstolen beslutade i ärenden om hemliga tvångsmedel:* Införandet av offentliga ombud har lett till en mer tillfredställande handläggning i så mån att systemet nu liknar ett tvåpartssystem. Detta medför bl.a. att det blir mer noggrannhet och struktur i åklagarens presentation.

Detta är några exempel på vad *domare, åklagare och polis* anför.

*Domare som handlagt hemliga tvångsmedel sedan början av 2000-talet, dvs. innan systemet med offentliga ombud infördes:* Införandet av offentliga ombud har förändrat handläggningen på så sätt att det nu är en mer tydlig process (en tvåpartsprocess). Ombuden är på bättet och ställer frågor.

*Åklagare:* Införandet av offentliga ombud medförde att processen blev mer tydlig. De offentliga ombuden ställer mycket bra frågor – och integritetsfrågorna kommer fram tydligare.

*Polis:* Processen har – på ett bra sätt – blivit mer formell sedan systemet med offentliga ombud infördes. Den har en tydlig karaktär av en tvåpartsprocess i dag.

Beträffande systemet med offentliga ombud som sådant – dvs. utan att relatera detta till den ordning som dessförinnan gällde – har de offentliga ombuden uppgett bl.a. följande.

På det hela taget anser de att systemet med offentliga ombud fyller sin funktion och fungerar bra.

Han tycker inte att det behövs några förändringar i systemet. När det finns synpunkter, t.ex. beträffande hur promemorior kunde vara bättre utformade, tillmötesgår dessa regelmässigt av brottsbekämparna. Han tycker att systemet med offentliga ombud fungerar utomordentligt och känner att han gör en insats.

Det känns tillfredställande att se att de villkor han medverkat till har fungerat. Han känner det som om han har gjort nytta.

*Offentliga ombud i ärenden som avser endast hemlig teleövervakning?*

När vi vid våra sammanträffanden med aktörerna ställt frågan om de anser att ett offentligt ombud bör medverka även i ärenden som



avser endast hemlig teleövervakning har frågan, trots det som anförts ovan, nästan uteslutande besvarats nekande. Detta har gällt samtliga kategorier av aktörer (dvs. såväl poliser och åklagare som domare och offentliga ombud). De skäl som främst framhållits för detta ställningstagande är – utöver att tvångsmedlet typiskt sett medför ett mindre integritetsintrång än hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning – följande. Det är – för att systemets betydelse inte ska urholkas – av vikt att de offentliga ombudens medverkan koncentreras till de tvångsmedel som typiskt sett medför det största integritetsintrånget. Eftersom de möjliga variationerna av integritetsintrånget är mindre vid hemlig teleövervakning än vid de andra nämnda tvångsmedlen finns det mer sällan ett utrymme för att sätta ifråga eller diskutera utformningen av ett tillstånd (t.ex. inskränkningar eller villkor i ett tillstånd för att tillgodose den personliga integriteten). Denna viktiga del i de offentliga ombudens uppdrag har således inte samma relevans beträffande hemlig teleövervakning.

#### *Utbildningsbehov för de offentliga ombuden?*

Vi har vid våra sammanträffanden med de offentliga ombuden också frågat i vilken mån de anser sig vara i behov av vidareutbildning för att utföra sitt uppdrag. Åsikterna har i viss mån gått isär. Överlag kan dock sägas att ombuden inte synes uppleva något starkt behov av utbildning avseende regleringen beträffande de hemliga tvångsmedlen (dvs. juridiken). Vissa ombud har ansett att det inte behövs någon utbildning alls. Flera ombud har emellertid uttryckt att utbildning avseende det praktiska handhavandet av tvångsmedlen hos polisen, samt den teknik som då används, skulle vara av intresse. Därtill har uttryckts att den möjlighet till allmänt erfarenhetsutbyte offentliga ombud emellan som ett utbildningstillfälle ger kan vara av godo. Huvudsakligen har uppfattningen varit att den vid varje ny förordnandeperiod återkommande utbildning som Advokatsamfundet bedriver är ändamålsenlig.

De olika offentliga ombuden har anfört exempelvis följande.

Det vore bra att få lära sig mer om det praktiska förfarandet hos polisen och det tekniska. Det juridiska klarar de offentliga ombuden ändå.

Det är bra om de offentliga ombuden får tillfälle till ett erfarenhetsutbyte men även tillgång till vidareutbildning. Sådan vidareutbildning kan avse lagstiftning och hantering men även t.ex. relevant teknik. Han har ingen erinran mot innehållet i den utbildning som Advokatsamfundet tillhandahåller. Det kunde dock övervägas om inte staten skulle vara huvudman för utbildningen.

De var på Advokatsamfundets utbildning år 2009 – de fann denna bra och givande.

Någon utbildning behövs inte.

### 9.3.2.3 Advokatsamfundet om utbildning för offentliga ombud

Det förekommer i dag som framgått viss utbildning för offentliga ombud i Advokatsamfundets regi. Utbildningen består i seminarier vilka anordnas inför varje ny förordnandeperiod. Seminarierna vänder sig till de som är förordnade, oavsett om de är advokater eller före detta domare. Vid de två halvdagslånga seminarier som hittills hållits har olika programpunkter berört såväl innehållet i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel som det offentliga ombudets roll. Domare, åklagare och advokater har medverkat vid presentationer och diskussioner. Utbildningen var vid det senaste tillfället kostnadsfri. Enligt uppgift från Advokatsamfundet deltog cirka 25 offentliga ombud vid det första tillfället och 45 vid det andra. Av de som deltog var cirka tre fjärdedelar advokater och de övriga f.d. domare. Advokatsamfundet avser att även i framtiden hålla dessa utbildningar.

## 9.3.3 Tillsyn över de tillämpande myndigheterna

### 9.3.3.1 Inledning

Tillsyn utövas beträffande hemliga tvångsmedel enligt de aktuella lagarna alltså av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Flertalet av reglerna om rättssäkerhetsgarantier gäller även för hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Därför är också tillsyn över den tvångsmedelstillämpningen relevant.

Även Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. Det är

dock viktigt att uppmärksamma vilken roll dessa två myndigheter har. Deras granskning koncentreras i huvudsak till den formella handläggningen av tvångsmedelsärendena, dvs. till att säkerställa att processuella regler följs och att förfarandet är korrekt. Beträffande innehållet i domstolars avgöranden är ingripandemöjligheten begränsad till beslut som står i uppenbar strid med lag (se t.ex. Claes Eklundh i JT 2003-04 s. 17 ff.).<sup>3</sup>

Utredningen har tagit del av skriftligt material från de tre tillsynsmyndigheterna och sammanträffat med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nedan redogörs för nämndens verksamhet samt för något av det som kommit fram i den tillsyn som utövas av JO.

### 9.3.3.2 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

#### *Allmänt om nämnden*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättades den 1 januari 2008. De regler som styr nämndens verksamhet har kortfattat berörts ovan (avsnitt 3.4.3). Som framgått är syftet med myndigheten är att den ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten.

Nämnden har till uppgift att med inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av bl.a. hemliga tvångsmedel. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med lag och andra författningar. Tillsynen omfattar inte domstolarna.

Nämnden ska också på begäran av en enskild kontrollera bl.a. om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet skett i enlighet med lag och andra författningar. När Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har utfört sin kontroll ska nämnden underrätta den enskilde personen om detta. Om

---

<sup>3</sup> Det kan i sammanhanget noteras att Europadomstolen den 6 juni 2006 i målet Segestedt-Wiberg m.fl. mot Sverige – ett mål som avsåg Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling – fann att JO:s och JK:s kontroll inte ens i förening med viss kontroll hos andra myndigheter ledde till att kravet på ett effektivt rättsmedel enligt Europakonventionens artikel 13 var uppfyllt. Detta noterades särskilt av regeringen i samband med införandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt en underrättelseskyldighet bland de svenska rättssäkerhetsgarantierna (se prop. 2006/07:133 s. 28).

nämnden efter sin utredning kan konstatera att ingen tvångsmedelsanvändning eller personuppgiftsbehandling har förekommit eller att sådan användning eller behandling visserligen förekommit men skett lagenligt, får den enskilde normalt besked av nämnden att den inte funnit någon olaglig tvångsmedelsanvändning eller olaglig förekomst i register. Skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden emellertid vid sin kontroll finna att någon brottsbekämpande myndighet i strid med gällande författningar har använt hemliga tvångsmedel eller att Säkerhetspolisen i strid med gällande författningar har behandlat personuppgifter, ska den person som har begärt kontrollen underrättas även om detta. Nämnden är då också skyldig att efter omständigheterna anmäla den författningsstridiga verksamheten till Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen eller någon annan behörig myndighet för åtgärd.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnade en årsberättelse för 2008. Årsberättelsen lämnades i maj 2009 och omfattar beträffande det som kommit fram vid tillsynsverksamheten i vissa avseenden även inledningen av det året. För tiden därefter har nämnden inte lämnat några årsberättelser. Beträffande omfattningen av nämndens verksamhet finns dock vissa uppgifter i dess årsredovisningar. Såvitt avser resultaten av granskningen har dessa presenterats i olika beslut och rapporter. Därtill har utredningen vid samråd med nämnden under hand erhållit viss information.

Av nämndens regleringsbrev för år 2011 framgår bl.a. att nämnden under år 2012 ska redovisa hur den bedrivit tillsynsverksamheten avseende hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser nämnden gjort på detta område. Redovisningen ska innehålla en sammanhållen beskrivning och analys utifrån de iakttagelser som myndigheten har gjort.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Anmärkning:* En sådan redovisning lämnades av nämnden under det absoluta slutskedet av utredningens arbete. Det har därför inte funnits möjlighet att återge dess innehåll i redogörelsen nedan. Nämndens slutsatser i redovisningen är att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt, att det vanligtvis finns bra rutiner och att handläggningen ofta präglas av noggrannhet. Nämnden redogör dock även för ett antal brister som har uppmärksamats och lämnar rekommendationer till åtgärder (se nämndens redovisning 2012-05-23, dnr 97-2012).

*Omfattning och inriktning av nämndens verksamhet, samt allmänna iakttagelser*

Av årsberättelsen för 2008 framgår bl.a. följande.

Såväl Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen som den öppna polisen och tullkriminalverksamheten hade under året varit föremål för nämndens tillsyn. Vad gäller metodiken för tillsynen på eget initiativ gick nämnden från att granska urval av myndigheternas åtgärder och ärenden till en tematisk metod. Under år 2008 inledde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tolv tillsynsärenden som avsåg hemliga tvångsmedel (inklusive granskning av tvångsmedelsdiarier). Inom ramen för sin tillsynsverksamhet på eget initiativ företog Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inspektioner vid flera åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten, vid flera av Säkerhetspolisens enheter samt vid Rikskriminalpolisens och Tullkriminalens enheter i Stockholm.

Sammanlagt 60 personer begärde under år 2008 att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle kontrollera om de har utsatts för hemliga tvångsmedel (eller varit föremål för Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen).

Inte i något av de under året avslutade ärenden där nämnden utfört kontroll på begäran av enskild har nämnden funnit att den enskilde i strid med lag eller annan författning har utsatts för hemliga tvångsmedel av brottsbekämpande myndigheter. Vid den tillsynsverksamhet som nämnden utförde på eget initiativ under år 2008 fann den att de brottsbekämpande myndigheterna överlag bedrivit sin verksamhet avseende hemliga tvångsmedel i enlighet med lagar och andra författningar.

Sammanfattningsvis konstaterade nämnden följande. Den granskning som nämnden bedrivit under år 2008 hade med ett undantag inte påvisat några systematiska brister i den granskade verksamheten. Undantaget avsåg Säkerhetspolisens förstöring av upptagningar och uppteckningar vid användning av hemlig teleavlyssning. Detta undantag behandlas nedan.

I vissa andra fall fann nämnden i samband med sin tillsyn under år 2008 anledning att ifrågasätta åtgärders förenlighet med lag eller författningar. Även dessa fall – samt de fall under det aktuella året där nämnden i övrigt gjort iakttagelser som den ansåg förtjänade att nämnas – berördes i årsberättelsen. De behandlas nedan i avsnittet om Vissa iakttagelser angående åklagarmyndigheten.

Av nämndens årsredovisningar för åren 2009–2011 framgår bl.a. följande. Antalet inkomna och inledda ärenden som avsett hemliga tvångsmedel var under år 2009 och år 2011 på ungefär samma nivå som under år 2008.<sup>5</sup> Under år 2010 var antalet på eget initiativ inledda granskningsärenden som avsett hemliga tvångsmedel fem, dvs. något lägre än de övriga åren. Antalet begäranden från enskilda om kontroll steg dock detta år mycket kraftigt till 780. Den kraftiga uppgången synes ha varit relaterad till en artikel i tidningen Metro. Nämndens ordförande konstaterar uttryckligen i årsredovisningarna för åren 2010–2011 att den tillsyn som nämnden utfört på eget initiativ visat att de brottsbekämpande myndigheterna överlag hade bedrivit sin verksamhet i enlighet med lag och andra författningar. I redovisningen för år 2010 anges vidare att det inte i något av de under året avslutade ärendena på begäran av enskilda hade nämnden funnit att brister har förekommit i de avseenden som nämnden hade kontrollerat.<sup>6</sup> Beträffande de under år 2011 avslutade ärendena på begäran av enskilda (261 till antalet) framgår av årsredovisningen att nämnden i ett fåtal ärenden funnit att brister har förekommit vilket föranlett nämnden att till Justitiekanslern anmäla sådana felaktigheter som, enligt nämndens bedömning, kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde.

#### *Säkerhetspolisens förstöring av upptagningar och uppteckningar*

Nämnden anträffade vid tillsyn hos Säkerhetspolisen år 2008 fall där upptagning eller uppteckning som gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel inte hade förstörts inom föreskriven tid. Detta ledde till att nämnden i januari 2009 beslutade att granska Säkerhetspolisens rutiner för förstöring av sådana upptagningar och uppteckningar. Säkerhetspolisen lämnade omedelbart över det upptäckta ärendet till åklagare för prövning av frågan om förundersökning skulle inledas och uppgav för nämnden följande. Som en del i arbetet med att successivt förändra och utveckla Säkerhetspolisens interna styrdokument hade en arbetsgrupp

<sup>5</sup> 15 inledda granskningsärenden och 65 inkomna begäranden från enskilda om kontroll under år 2009; 17 inledda tillsynsärenden på eget initiativ och 51 inkomna begäranden om kontroll år 2011.

<sup>6</sup> Under hand har nämnden informerat utredningen om att nämnden inte heller i något av de under år 2009 avslutade ärenden där kontroll utförts på begäran av enskild har funnit att den enskilde i strid med lag eller andra författningar har utsatts för hemliga tvångsmedel.

påbörjat en utredning av rutinerna kring Säkerhetspolisens tvångsmedelshandtering. Vid tidpunkten för nämndens kontroll var emellertid det arbetet inte avslutat och Säkerhetspolisens arbetsordning angav därför endast till vem uppgiften delegerats att se till att upptagningar från verkställighet av hemliga tvångsmedel förstörs efter åklagarens beslut. Det saknades närmare beskrivningar av de rutiner som skulle användas. Arbetsgruppens arbete resulterade i att en rutinbeskrivning beslutades den 28 januari 2009.

Åklagare inledde i början av februari 2009 en förundersökning angående misstanke om tjänstefel. Den 30 april 2010 beslutades att lägga ner förundersökningen eftersom någon enskild tjänsteman inte ansågs ha handlat på ett sådant sätt som kunde bedömas som straffbart tjänstefel. Av beslutet framgick dock att Säkerhetspolisen i ett stort antal ärenden under en följd av år hade underlåtit att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i nedlagda förundersökningar, trots att åklagare beslutat att så skulle ske. Det framgick också att anställda inom Säkerhetspolisen hade sökt uppgifter i avslutade förundersökningar där telematerialet skulle ha varit förstört.

Vad som kom fram i nedläggningsbeslutet föranledde chefsjustitieombudsmannen (JO) att påbörja en granskning av vad som förekommit för att göra en egen straffrättslig bedömning av vad som inträffat. Han beslutade den 27 oktober 2010 (dnr 3088-2010) att den nedlagda förundersökningen inte skulle återupptas och att det saknades anledning att inom ett ordinärt tillsynsärende granska polisens handläggning. Därvid anförde JO bl.a. följande.

Det som kommit fram om Säkerhetspolisens verksamhet i det aktuella avseendet var i hög grad anmärkningsvärt. Att upptagningar och uppteckningar inte hade förstörts föreföll kunna ha berott på en rad olika slag av brister. Till de brister som förekommit hörde bl.a. följande. I vissa fall hade en förstörelserapport inte upprättats. I andra fall verkade upprättade rapporter inte ha sänts vidare till dem som haft att vidta de tekniska åtgärder som fordrades. I några fall tycktes misstag ha skett såvitt gäller den faktiska raderingen av materialet, och i en del fall hade materialet de facto raderats men åtgärden inte dokumenterats. Det kunde, enligt JO, konstateras att avsaknaden av fungerande handläggningsrutiner starkt hade bidragit till det inträffade.

I sin sammanfattande bedömning anförde JO att det hade varit ”en faslig oreda” när det har gällt ansvarsförhållanden och rutiner för att verkställa åklagares beslut om förstörelse. Detta medförde i

sin tur att straffrättsligt ansvar var i det närmaste omöjligt att utkräva. Att fel och brister av allvarligt slag hade funnits var klargjort. Av inhämtade uppgifter framgick dock att Säkerhetspolisens ledning synes ha vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att hemliga tvångsmedel hanteras på ett sätt som är förenligt med lagens föreskrifter.

Av ett beslut den 27 januari 2011 från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden framgår om dessa åtgärder bl.a. följande. Säkerhetspolisen beslutade i november 2010 en intern bestämmelse om hantering och uppföljning av hemliga tvångsmedel samt förstörande av upptagningar och uppteckningar från dessa tvångsmedel. Denna tog nämnden del av. Enligt nämndens uppfattning följde den interna bestämmelsen lagstiftningen avseende förstöring, och bestämmelsens utformning innebar även att den borde kunna fungera som vägledning vid tillämpningen av regelverket. Nämnden fann det särskilt tillfredställande att bestämmelsen innehöll tydliga regler om uppföljning och kontroll av ärendehantering i berörda delar. Trots detta angav nämnden att den avser att i sin kommande tillsynsverksamhet närmare granska hur Säkerhetspolisen praktiskt tillämpar förstöringsbestämmelserna.<sup>7</sup>

#### *Vissa iakttagelser angående Åklagarmyndigheten*

Av nämndens årsberättelse för 2008 framgår följande.

Nämnden fann vid sin tillsyn att användning av överskottsinformation dokumenteras olika vid olika åklagarkammare. Det fanns även fall då sådan dokumentation helt saknas. Således försvårades eller omöjliggjordes en kontroll i efterhand av i vad mån överskottsinformation hade genererats, om den hade förts vidare och om detta har skett i enlighet med gällande författningar. Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten var frågan om utveckling av rutiner för hantering av överskottsinformation inom ramen för användning av hemliga tvångsmedel föremål för övervägande inom myndigheten.

---

<sup>7</sup> Det kan noteras att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i ett senare initiativärende har granskat förstöringen av material från hemliga tvångsmedel även hos landets samtliga åklagarkammare och hos polismyndigheterna i Skåne, Stockholms län, Västra Götaland, Värmland och Norrbotten. Nämnden konstaterade då bl.a. att det vid granskningen inte hade identifierats några brister av större betydelse avseende rutinerna för förstöringen (se nämndens uttalande den 26 april 2012 i dnr 103-2011 och 113-2011).



Vid sin tillsyn fann nämnden också att det bland åklagarkamrarna förekom olika rutiner för hanteringen av bevakningsärenden angående underrättelseskyldighet till enskild. I några fall saknades helt rutiner. Åklagarmyndigheten anförde följande. Med anledning av den nya underrättelseskyldigheten hade Åklagarmyndigheten – tillsammans med polis, tull och Ekobrottsmyndigheten – etablerat ett fungerande system för att skapa underlag för den prövning om sekretess som måste göras när en underrättelse till enskild aktualiseras. Åklagarmyndigheten hade, utöver sedvanlig intern information, under året vid ett par tillfällen särskilt uppmärksammat de nya handläggningsrutinerna såväl via myndighetens intranät, som vid möten för kammarchefskollektivet. Med anledning av nämndens iakttagelser avsåg Åklagarmyndigheten att åter fästa kamrarnas uppmärksamhet på de rutiner som gäller.

I en särskild rapport den 6 juni 2010 behandlar nämnden mer ingående sina iakttagelser och synpunkter från granskningen av åklagarväsendets hantering av hemliga tvångsmedel. Av denna rapport framgår bl.a. följande.

Nämnden granskade mellan den 13 februari 2008 och den 15 april 2010 hanteringen av hemliga tvångsmedel vid 20 åklagarkammare i Sverige. Granskningen omfattade de diariér och akter som använts för de hemliga tvångsmedlen. Granskningen inriktades särskilt på kamrarnas hantering av underrättelser till enskild som varit utsatt för hemlig avlyssning eller hemlig övervakning, bevakning i de fall där sekretess medför att underrättelse till enskild inte kan göras, underlåtelser av sådana underrättelser, dokumentation av sådana fall där underrättelse ansetts sakna betydelse, skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning samt dokumentation av beslut.

Nämnden konstaterade att åklagarkamrarna överlag har god ordning i de hemliga diarierna och de handlingar som hanteras i anslutning till dessa. Det framkom i flera fall inte något som nämnden fann anledning att anmärka på. Nämndens intryck var att de granskade åklagarkamrarna tar ansvar för att den verksamhet som omfattar hemliga tvångsmedel sköts på ett noggrant sätt.

Nämnden påpekade dock att granskningen hade visat att rutinerna ibland skiljer sig mellan olika kammare. Det hade också kommit fram att riksåklagarens riktlinjer i vissa fall uppfattats på olika sätt vid kamrarna. Hanteringen av ärenden om hemliga tvångsmedel var därför inte i alla delar enhetlig inom åklagarväsendet. De brister som nämnden noterade var framför allt

hänförliga till reglerna om underrättelser till enskilda. Dessa brister var främst att det fanns olika uppfattningar om när underrättelseskyldigheten inträdde i förundersökningar med flera misstänkta, samt att det i vissa avseenden saknades tillräckligt utarbetade rutiner.<sup>8</sup> Nämnden uppmärksammade även att åklagare i några fall hade meddelat beslut att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lång tid efter det att förundersökningen lades ned eller avslutades.

Nämnden presenterade i en särskild rapport den 9 juni 2011 en granskning av hur enskilda åklagare hanterat hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning när förutsättningarna för åtgärden ändrats genom att den misstänkte frihetsberövats eller att en övervakad/avlyssnad mobiltelefon tagits i beslag. Granskningen utfördes genom att åklagare ombads besvara en enkät. Enkäten skickades till samtliga 39 åklagarkammare. Svar inkom från 124 åklagare vid 34 åklagarkammare. Nämndens granskning visade att det fanns ganska stora skillnader i hur åklagare hanterade frågorna. Nämnden ansåg därför att Åklagarmyndigheten borde vidta åtgärder för att nå en mer enhetlig rättstillämpning. En del av skillnaderna kunde dock, enligt nämnden, vara en följd av att regelsystemet inte var klart och inte heller helt anpassat till dagens förhållanden.

Nämnden har under år 2011 också granskat hur överskottsinformation använts i förundersökning. Granskningen har omfattat ett enligt nämnden förhållandevis litet antal ärenden (49 stycken) som identifierats vid en genomgång av underlaget till Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel år 2009. Iakttagelser och bedömningar har redovisats i ett uttalande till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten den 13 december 2011. Av uttalandet framgår sammanfattningsvis att tillämpningen i de granskade delarna överensstämmer med gällande bestämmelser men att användningen av överskottsinformation endast dokumenterats i hälften av de ärenden som tillsynen omfattat. Det har inte heller gått att klarlägga om underrättelseskyldigheten prövats även avseende den mot vilken förundersökning inletts på grund av uppgifter som

---

<sup>8</sup> Tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild efter användning av hemliga tvångsmedel har berörts även i två senare tillsynsprojekt. Dessa redovisades i ett uttalande den 26 april 2012 (dnr 888-2010 och 27-2011). Nämnden konstaterade då bl.a. att utvecklingen varit positiv och att brister som uppmärksammats ofta varit hänförliga till äldre ärenden. Eftersom det fortsatt fanns vissa brister uppmärksammades dock Åklagarmyndigheten att vidta åtgärder för att stärka rutinerna för hanteringen av underrättelse till enskild.

kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel i annan förundersökning. Slutligen har konstaterats att det inte funnits interna riktlinjer för användningen av överskottsinformation men att Ekobrottsmyndigheten numera har centralt utarbetade riktlinjer för ändamålet. Nämnden har valt att inte undersöka frågan om partsinsyn vid användning av överskottsinformation i detta ärende. Enligt nämndens uppfattning är detta dock en viktig fråga som rör enskildas integritet och som det i framtiden kan finnas anledning att granska särskilt.

### 9.3.3.3 Riksdagens ombudsmän (JO)

JO utövar tillsyn över såväl de brottsbekämpande myndigheterna som domstolarna. Utöver vad som angetts i det föregående avsnittet om JO:s granskning av Säkerhetspolisen i ett visst avseende kan följande nämnas rörande vad som kommit fram i JO:s tillsyn beträffande hemliga tvångsmedel.

#### *Tillsynen till och med år 2003*

Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh berörde i en tidskriftsartikel publicerad år 2003 de iakttagelser som fram till dess hade gjorts vid JO:s granskning av tillämpning av reglerna om hemliga tvångsmedel (se JT 2003–04 s. 17 ff.). Trots att redogörelsen i artikeln avser tid innan lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag trädde i kraft – och innan rättssäkerhetsgarantier i form av offentliga ombud och under rättelseskyldighet införts – är den av visst intresse. Bl.a. följande framkom.

Endast i två fall under den aktuella tidsperioden hade det kunnat konstateras att beslut om användning av ett hemligt tvångsmedel hade stått i direkt strid med lag. Det första av dessa uppmärksammades år 1989 och avsåg ett tillstånd beträffande en telefon som inte tillhörde den misstänkte (vilket då inte var tillåtet). Det andra beslutet uppmärksammades år 2001 och avsåg tillstånd till hemlig teleavlyssning och teleövervakning avseende barn under 15 år.

Under perioden 1989-1993 bedrevs som ett särskilt projekt en ganska omfattande inspektionsverksamhet som avsåg använd-

ningen av hemliga tvångsmedel såväl inom säkerhetsskyddet som inom den reguljära brottsutredande verksamheten. Under den perioden företogs inspektioner vid tingsrätterna och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, vid Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalen) och polismyndigheterna i Stockholm och Malmö samt vid Televerket och Postverket. Vidare granskades – vilket ännu sker – rutinmässigt hanteringen av de hemliga tvångsmedlen vid inspektioner av allmänna domstolar, åklagarmyndigheter (numera kammare) och polismyndigheter. I flera inspektionsprotokoll fanns kritiska synpunkter på det material som har legat till grund för domstolens beslut. Framställningen i polisens promemorior bedömdes flera gånger som bristfällig. Bristerna bestod i att promemoriorna var för knapphändiga för att kunna ligga till grund för rättens prövning av saken, för vaga och innehållslösa eller att uppgifter saknade motsvarighet i det underliggande materialet. I andra protokoll framkom brister i domstolens dokumentation av uppgifter som lämnades muntligen vid föredragningen, samt av vilka som – utöver domaren och åklagaren – närvarat vid denna. Därutöver förekom kritik avseende de principer som tillämpades vid aktbildningen i säkerhetsskyddsärendena vid Stockholms tingsrätt.

I protokollet efter en inspektion under år 2003 vid Stockholms tingsrätt konstaterades att någon förändring inte skett beträffande principerna för aktbildningen. JO uttalade då bl.a. att aktbildningen i vissa ärenden hade inneburit att det inte var möjligt att med en rimlig arbetsinsats följa domstolens handläggning avseende en viss person, samt att det i ett ärende som formellt var öppet kunde finnas åtskilliga handlingar som hänförde sig till tvångsmedelsanvändning som inte längre pågick (beslut den 24 april 2003, dnr 1340–2003).

#### *Tillsyn under de senaste åren*

Vid inspektioner vid åklagarkammare under de senaste åren synes granskning av diarium och ärenden om hemliga tvångsmedel inte ha lett till några noteringar i protokollet (se t.ex. beslut den 9 maj 2008, dnr 2116–2008, den 18 december 2008, dnr 5953–2008, samt den 17 november 2009, dnr 5426–2009).

Även ett flertal inspektioner som JO gjort vid domstolarna under senare år har innefattat en kontroll av ärenden om hemliga

tvångsmedel. Vid vissa av dessa har JO funnit skäl att göra vissa erinranden. Vid en inspektion vid Stockholms tingsrätt under år 2008 (beslut den 3 november, dnr 5095–2008) konstaterade han bl.a. följande. Flertalet av de brister som noterats vid inspektionen år 2003 var numera åtgärdade. Dock fanns fortfarande anledning att erinra om bl.a. vikten av att tillkommande information av betydelse för beslutsfattandet dokumenterades. En inspektion genomfördes av handläggningen av hemliga tvångsmedel vid Solna, Södertörns och Nacka tingsrätter under år 2010 (beslut den 30 november, dnr 5492–2010). JO noterade även då vissa brister i dokumentationen och betonade vikten av att uppgifter av betydelse för bedömningen dokumenterades antingen i promemorian eller genom anteckningar om tilläggsinformation som åklagaren lämnat vid sammanträdet. Andra frågor som berördes i de två nämnda besluten var att åklagare i vissa fall inte omedelbart meddelat tingsrätten när tvångsmedelsbeslutet hävts, att kravet på ”synnerlig vikt för utredningen” måste upprätthållas samt vikten av att uttryckligen uppge inskränkande villkor i beslutet när begränsande förutsättningar framgår av åklagarens framställning. JO har även vid några andra inspektioner på senare tid noterat vissa brister i rutinerna för diarieföring av tillståndsärendena och i dokumentationen av de muntliga uppgifter vid sammanträden (se beslut den 4 maj 2010, dnr 1266–2010, samt den 8 juni 2010, dnr 2530–2010).

## **9.4 Regleringens rättssäkerhet och förenlighet med Europakonventionen**

### **9.4.1 Vissa tidigare ställningstaganden**

I de propositioner som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag gjorde regeringen bedömningen att den föreslagna regleringen, som i det skedet saknade regler om både underrättelseskyldighet och kontroll av Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden, uppfyllde Europakonventionens krav. Lagrådet ifrågasatte detta, främst med hänvisning till bristen på en reglerad underrättelseskyldighet. Därtill framhöll Lagrådet att frågan om kraven i Europakonventionens var uppfyllda i hög grad skulle bli beroende på hur lagreglerna kom att tillämpas i enskilda fall. Europadomstolen prövar i princip inte, angav Lagrådet, om en lag är förenlig med Europakonventionen utan bara om lagen i ett

enskilt fall tillämpats så att konventionen kränkts (se prop. 2005/06:177 s. 115 samt 2005/06:178 s. 195–198).

Förslagen i de nämnda propositionerna förklarades vilande. I ett annat lagstiftningsärende föreslogs att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle inrättas och de nu gällande reglerna om underrättelseskyldighet (prop. 2006/07:133). Lagarna antogs av riksdagen efter att de justeringar som föränleddes av det senare ärendet hade inarbetats i förslagen.

Vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bedömde den särskilde utredaren att de befintliga rättssäkerhetsgarantierna är ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Några resonerande skäl för detta ställningstagande presenterades inte, men utredaren framhöll i sammanhanget att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte hade funnit några fall under år 2008 där den enskilde i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel (SOU 2009:70 s. 156 och 173). Regeringen angav i den därpå följande propositionen att tvångsmedlen var sådana inskränkningar i privatlivet som var tillåtna enligt regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen ansåg att det inte fanns hinder från rättssäkerhets- eller integritetsskyddssynpunkt mot att lagens giltighet förlängdes (prop. 2009/10:119 s. 9, 18 och 22).

I samband med att 2008 års utredningslag infördes uttryckte regeringen uppfattningen att regleringen i den lagen är förenlig med de krav som regeringsformen ställer samt med Europakonventionens bestämmelser om skydd för privat- och familjelivet och tillgång till effektiva rättsmedel. Därvid framhölls särskilt att skyddet för den personliga integriteten hade stärkts under de senare åren genom införande av offentliga ombud och regler om överskottsinformation samt genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (se prop. 2007/08:163 s. 64).

### 9.4.2 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Den svenska regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen – och dess rättssäkerhetsgarantier – lever upp till regeringsformens och Europakonventionens krav. Det finns inte av rättssäkerhetsskäl behov av några förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna.

De för utredningen aktuella tvångsmedlen medför inskränkningar i rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Förebyggande, förhindrande, utredning eller lagföring av brott är godtagbara ändamål för sådana inskränkningar. Inskränkningarna får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet. Utredningen har beträffande de olika tvångsmedlen gjort avvägningar beträffande bl.a. behov, nytta och integritetsintrång (se kapitel 7). Mot bakgrund av vad som kommit fram då står klart att tvångsmedelsreglerna har legitima ändamål, och utredningen bedömer att de ingrepp i den personliga integriteten som tvångsmedlen medför är nödvändiga. Utredningen bedömer således att lagstiftningen i dessa avseenden lever upp till kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Kärnfrågor som kvarstår vid bedömningen av tvångsmedelsregleringens rättssäkerhet – och dess förenlighet med Europakonventionen – är om regleringens tillämpning är förutsebar och om tillräckliga kontrollmekanismer finns för att säkerställa att reglerna efterlevs. Enligt direktiven ska dessa frågor bedömas genom att utredningen med utgångspunkt från kartläggningen analyserar regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll i förhållande till Europakonventionens krav.

En viktig del av kartläggningen av tillämpningen i förhållande till rättssäkerhetsgarantierna är vad som har kommit fram om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskning. Detta har redovisats ovan (se 9.3.3.2). Här ska endast kort framhållas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sedan den inrättades år 2008 i sin verksamhet i olika tillsynsärenden granskat flertalet av de tillämpande myndigheterna. Ofta har inspektioner gjorts på plats hos den granskade myndigheten. I normalfallet synes mellan tio och femton olika tillsynsärenden ha inletts varje år, och resultaten från dessa har redovisats i relativt stor detalj. Ärendena har gällt bl.a. tillämpningen av reglerna om underrättelseskyldighet och

överskottsinformation. Överlag har nämnden ansett att de brottsbekämpande myndigheterna bedrivit sin verksamhet avseende hemliga tvångsmedel i enlighet med lagar och andra författningar, och endast i ett fåtal fall har nämnden ansett att granskningen visat på några brister i myndigheternas verksamhet. När brister påvisats har nämnden följt upp frågan och normalt har det visat sig att den aktuella myndigheten vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemet.

De uppgifter som kommit fram om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet ger goda indikationer på att tvångsmedelsregleringens tillämpning hos de aktuella myndigheterna skett enligt gällande regler och varit i hög grad förutsebar. Nämndens granskning synes också ha varit en väl fungerande kontrollmekanism som i de fall där brister ändå kommit fram lett till att åtgärder vidtagits med anledning av dessa.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar inte domstolarna. Därmed omfattas inte i någon egentlig utsträckning domstolsprövningen eller regleringen om offentliga ombud av nämndens granskning. Viss tillsyn – främst över den formella handläggningen – utövas som framgått här av JO och JK. Något om JO:s tillsyn beträffande de hemliga tvångsmedlen har också angetts ovan (9.3.3.3). På senare år synes inspektioner hos åklagarkammare inte ha lett till några noteringar i protokollet beträffande hemliga tvångsmedel. Vid inspektioner hos domstolarna har vissa erinranden gjorts, främst beträffande brister i dokumentationen av muntliga uppgifter som tillförts ärenden vid domstolssammanträden. I övrigt synes inte några betydelsefulla brister ha noterats.

Väsentligen synes sålunda processuella regler följas och förfarandet vara korrekt vid domstolarna. Det är naturligtvis inte tillfredställande om sakuppgifter av betydelse vid sammanträden tillförs ärenden om hemliga tvångsmedel utan att detta dokumenteras. Vid utredningens sammanträffanden med domare har emellertid varit tydligt att problematiken på senare tid uppmärksamats vid de olika domstolarna. På flera håll har särskilda rutiner för protokollföring införts. Detta medför en förbättring från rättssäkerhetssynpunkt.

Beträffande domstolsprövningen och de offentliga ombuden har uppgifter som är relevanta vid de nu aktuella bedömningarna kommit fram dels genom utredningens s.k. ärendeblankett och vid utredningens djupundersökning av olika tvångsmedelsärenden (avsnitt 6.4-6.9), dels vid samtalen med aktörerna.



Bl.a. har framgått att antalet avslag hos domstolarna vid ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna – och antalet överklaganden från de offentliga ombuden – har varit litet.<sup>9</sup> Sedda för sig själva skulle dessa förhållanden kunna upplevas som problematiska vid värderingen av effektiviteten i domstolarnas kontroll. Vissa andra omständigheter bör dock beaktas. De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att användningen av hemliga tvångsmedel i de flesta fall är mycket resurskrävande, och att många fall där tvångsmedel skulle kunna komma i fråga enligt de lagliga förutsättningarna sorteras bort av resursskäl. När en tvångsmedelsansökan görs är den, enligt brottsbekämparna, hårt prioriterad och alltid mycket väl grundad. Såväl domare och offentliga ombud har betonat att de anser att det material som presenteras vid sammanträdena utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan, samt att ansökningarna normalt sett är väl motiverade (se ovan 9.3.2.2, samt avsnitt 6.10.1–6.10.3). Vid vår kartläggning i övrigt har det inte kommit fram något som talar mot att detta är fallet.

Vad gäller integritetsintresset har framgått att detta särskilt uppmärksammas under domstolshandläggningen och vid bifallsbeslut ibland har påverkat tillståndens innehåll. Vid hemlig rumsavlyssning har det t.ex. inte varit ovanligt att tillstånden av domstol har förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (se främst avsnitt 6.4.3.2). Än vanligare synes det ha varit att åklagaren vid diskussioner i samband med domstolssammanträdet justerat sin ansökan på så sätt att den innefattat villkor av den nämnda typen eller andra inskränkningar (se 9.3.2.2 samt t.ex. avsnitt 6.6.9 och 6.7.9).

Det kan i sammanhanget också noteras att prövningen enligt aktörerna påverkats positivt av systemet med offentliga ombud. Detta främst eftersom förfarandet vid sammanträdena har stramats upp och att processen nu mer liknar ett reguljärt tvåpartsförfarande. Aktörerna synes överlag ha uppfattningen att de offentliga ombuden spelar en viktig roll.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Nivån (någon eller några procent av avgörandena) är beträffande avslagen jämförbar med den som enligt regeringens skrivelser till riksdagen gäller för hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, se t.ex. skr. 2011/12:39 s. 10.

<sup>10</sup> Vad som kommit fram vid kartläggningen motsäger således de farhågor som uttryckts av Cameron om att reglerna om offentliga ombud skulle vara ”mer eller mindre värdelösa som rättssäkerhetsskydd, och endast ett spel för gallerierna” (SvJT 2007 s. 96).

Utredningens kartläggning ger mot den beskrivna bakgrunden stöd för att även domstolsprövningen och systemet med offentliga ombud i tillämpningen fungerat på ett tillfredställande sätt och fyllt viktiga funktioner som rättssäkerhetsgarantier.

Av det som sammantaget kommit fram står det enligt utredningen klart att den svenska regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen såväl till sitt innehåll som till sin praktiska tillämpning lever upp till regeringsformens och Europakonventionens krav. Utifrån vårt underlag anser vi att det inte av rättssäkerhetsskäl finns behov av att förändra rättssäkerhetsgarantierna.<sup>11</sup>

## 9.5 Särskilt om regleringen av offentliga ombud

### 9.5.1 Allmänt

Systemet med offentliga ombud infördes år 2004 i samtliga ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Sedan lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag infördes har reglerna om offentliga ombud gällt även för tvångsmedel enligt dessa lagar.

Offentliga ombud förordnas av regeringen för tre år i sänder. Ombuden ska vara svenska medborgare och ska vara eller ha varit advokater eller ha varit ordinarie domare. Förslag på lämpliga kandidater ska inhämtas från Advokatsamfundet och Domarnämnden (se avsnitt 3.4.3 beträffande detta och ombudens uppgifter).

För nu löpande treårsperiod förordnades i september 2010 sammanlagt 122 offentliga ombud. Av dessa var 66 advokater och 56 före detta ordinarie domare. Antalet förordnade ombud varierar mellan de olika länen. I vart och ett av Jönköpings, Blekinge, Södermanlands och Gotlands län förordnades t.ex. endast två offentliga ombud. I vart och ett av Stockholms och Västra Götalands län förordnades tjugotalet ombud.

Enligt direktiven ska utredningen alltså – utöver de allmänna övervägandena kring rättssäkerhetsgarantierna och Europakonventionen – analysera om det finns behov av en förändring i något eller några avseenden beträffande systemet med offentliga

---

<sup>11</sup> Se vissa ytterligare överväganden avseende systemet med offentliga ombud i avsnittet nedan. Det kan även anmärkas att utredningen – av andra skäl än rättssäkerhetsskäl – föreslår vissa justeringar beträffande några av de ovan berörda reglerna (se avsnitten 10.4, 11.4, 12.1.3, 12.4.2 och 12.5.2).

ombud, inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av ombuden. Utredningen ska också analysera om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

### 9.5.2 Något om övervägandena när systemet med offentliga ombud infördes

Som skäl för att införa ett system med offentliga ombud framhöll regeringen att enskildas rättsskydd i ärenden om tvångsmedlen skulle förstärkas, om det i processen tillkom en person som särskilt hade till uppgift att bevaka enskildas intressen och att lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet. Det bedömdes angeläget att, utöver domstolskontrollen, införa en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprövningen. Att införa offentliga ombud skulle skapa ett slags kontradiktorisk process vilken skulle ge bättre förutsättningar för en allsidig belysning av saken. Dessutom skulle en reell möjlighet skapas att få ett beslut om att tillåta hemliga tvångsmedel prövat av högre rätt (se prop. 2002/03:74 s. 22 f.).

Frågan återstod beträffande vilka tvångsmedel systemet med offentliga ombud skulle tillämpas. Buggningsutredningen hade – trots att ett offentligt ombuds medverkan bedömdes vara av störst betydelse vid särskilt integritetskränkande tvångsmedel som buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning – föreslagit att även hemlig teleövervakning borde omfattas av institutet (SOU 1998:46 s. 424). Regeringen ansåg att frågan om behovet av offentliga ombud vid hemlig teleövervakning var svårbedömd. Behovet ansågs dock vara mindre än i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det föreskrevs mot den bakgrunden inte att offentliga ombud skulle medverka beträffande hemlig teleövervakning. Det framhölls emellertid att ett slutligt ställningstagande i frågan fick anstå till dess att frågan om att avskaffa möjligheten att inhämta teleövervakningsuppgifter direkt från en teleoperatör hade setts över (a. prop. s. 23 f.).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Den översynen har nu slutförts, se prop. 2011/12:55 samt avsnitt 3.5.

### 9.5.3 Tidigare undersökningar och överväganden kring regleringens ändamålsenlighet

År 2006 gjorde utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel bedömningen att systemet med offentliga ombud fungerade väl och att inga förändringar behövdes (SOU 2006:98 s. 170 ff.). Regeringen instämde i den bedömningen (prop. 2006/07:133 s. 33 f.).

Det empiriska underlag som utredarens bedömning grundades på var främst resultatet av en enkätundersökning genomförd av tidskriften Advokaten vilken riktade sig till både verksamma och tidigare verksamma ombud (se Advokaten nr 8, 2005) samt uppgifter som inhämtats vid ett samrådsmöte som utredaren hade hållit. Vid samrådsmötet deltog företrädare för Stockholms tingsrätt, Huddinge tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Tullverket, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och den särskilde utredare som sedermera presenterade ett förslag till 2008 års utredningslag (Ds 2007:2). Vad som kommit fram redovisades bl.a. enligt följande.

Enkätundersökningens resultat visade att majoriteten av dem som svarat på enkäten ansåg att deras roll som offentligt ombud var meningsfull, men det framfördes också en del kritiska synpunkter. Vissa menade att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden bör ges längre förberedelsestid innan rätten håller sammanträde i ärendet. Vid samrådsmötet hade det emellertid genomgående framförts att systemet med offentliga ombud i sin helhet fungerar väl.

Det hade vid samrådsmötet anförts att det ibland kan vara svårt för domstolarna att med kort varsel få tag i ett offentligt ombud och sätta ut ett sammanträde för tillståndsprövningen. Men det hade även, från bl.a. Stockholms tingsrätt, framförts exempel på konstruktiva lösningar på praktiska problem av detta slag. Det framkom också att det mycket sällan inträffade att sammanträden, med tillämpning av undantagsregeln, behövde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

En annan fråga som berördes i enkätsvaren var frågan om jäv för ombuden. Den frågan hade också behandlats av styrelsen för Sveriges advokatsamfund. Styrelsen konstaterade att den omständigheten att ett offentligt ombud är förhindrat att åta sig ett

uppdrag som försvarare på grund av jäv medför att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen måste anses förhindrade att åta sig uppdraget. Sedan dess hade flera advokater på egen begäran – med angivande av jävsskäl – entledigats från sina uppdrag som offentliga ombud. Detta var dock, enligt utredaren, inte tillräckliga skäl för att lätta på jävsreglerna.

#### 9.5.4 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Offentliga ombud bör inte medverka i ärenden om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation). Det finns inte heller i övrigt behov att göra förändringar i systemet med offentliga ombud.

##### 9.5.4.1 Bör offentliga ombud delta vid ärenden om hemlig teleövervakning?

Offentliga ombud ska alltså enligt de gällande reglerna delta i handläggningen av tillståndsfrågor som avser hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Utredningen har vid sin kartläggning av tillämpningen funnit att systemet med offentliga ombud fungerat på ett tillfredställande sätt beträffande dessa tvångsmedel och att systemet, som ett komplement till domstolsprövningen, fyllt en viktig funktion som en rättssäkerhetsgaranti (se 9.4.2). Detta kan tala för att ett krav på medverkan av ett offentligt ombud borde införas även beträffande ärenden om hemlig teleövervakning.

Det som kommit fram vid utredningens kartläggning ger emellertid stöd också för att ombuden får sin främsta betydelse vid vissa särskilt integritetskränkande tvångsmedel (buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning). Detta kan utvecklas enligt följande.

Ett offentligt ombud bör i vissa fall motsätta sig bifall till en tvångsmedelsansökan och vid bifall överklaga tillståndsbeslutet. Ett överklagande ska ske när ombudet anser att ett beslut inte är förenligt med lag eller att rätten i fråga om hänsyn till ett motstående intresse har gjort en felaktig bedömning (se prop. 2002/03:74 s. 23). Som framgått är dock sådana fall där det

offentliga ombudet finner anledning att slutligt motsätta sig en tvångsmedelsansökan, eller att överklaga ett beslut, i praktiken ovanliga (se avsnitt 6.4 och 9.3.2.2). Vanligt förekommande – och betydelsefullt – är däremot att det offentliga ombudet genom frågor och påpekanden vid domstolssammanträdet bidrar till att säkerställa att det underlag som presenteras från integritets-synpunkt är tillräckligt, och verkar för att de tillstånd som meddelas utformas på ett sådant sätt att de så långt som möjligt tillgodoser legitima integritetsintressen (se 9.4.2 med vidare hänvisningar).

Vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning finns utrymme för stora variationer i integritetsintrånget. Detta kan bero t.ex. på hur platsen för tvångsmedlet väljs och avgränsas, på vilken kameravinkel som väljs eller på villkor för när avlyssning eller övervakning får ske. Vid hemlig teleavlyssning kan integritetsintrånget – särskilt vid avlyssning av fasta telefoner – bero bl.a. av vilka personer som finns i den misstänktes hushåll och innehållet i de samtal som de kan förväntas föra (se t.ex. avsnitt 6.6.18, 6.7.16 och 6.8.15). De möjliga variationerna av integritetsintrånget är dock typiskt sett avsevärt mindre vid hemlig teleövervakning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation).<sup>13</sup>

Skäl som talar mot att utvidga tillämpningen av systemet med offentliga ombud till att omfatta även hemlig teleövervakning är sålunda *dels* att det integritetsintrång som tvångsmedlet medför typiskt sett är mindre än det från de övriga nämnda tvångsmedlen, *dels* att flera sådana frågor som de offentliga ombuden är särskilt ägnade att bevaka mera sällan torde komma upp vid hemlig teleövervakning. Härtill kommer att det finns ett värde i sig av att medverkan av offentliga ombud koncentreras till ärenden där behovet och funktionen av detta är i praktiken visat sig vara starka. På så sätt undviks risken att ombudens roll vattnas ur eller att systemet uppfattas som ”ett spel för gallerierna”.<sup>14</sup>

Utredningen anser att de övriga rättssäkerhetsgarantierna – bl.a. domstolsprövning, underrättelseskyldighet och Säkerhets- och integritetsnämndens tillsyn – beträffande hemlig teleövervakning är tillräckliga och tillfredställande från rättssäkerhets- och integritets-

---

<sup>13</sup> Här omfattas ju uppgifter om vissa meddelanden eller elektroniska kommunikationsutrustningar – t.ex. vilka telefoner som har varit i kontakt med varandra eller var telefonerna befunnit sig – men inte en återgivning av *innehållet* i någon kommunikation.

<sup>14</sup> Jfr Cameron i SvJT 2007 s. 96.

synpunkt.<sup>15</sup> Ett krav på medverkan av ett offentligt ombud bör således inte införas.

#### 9.5.4.2 De offentliga ombudens behov av vidareutbildning

En annan fråga som utredningen enligt direktiven ska ta ställning till är i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av de offentliga ombuden.

Den utbildning som i dag erbjuds ombuden tillhandahålls i Advokatsamfundets regi och består i seminarier vilka anordnas inför varje ny treårig förordnandeperiod (se ovan 9.3.2.3).

Vid utredningens sammanträffanden med offentliga ombud har åsikterna i viss mån gått isär. Vissa ombud har ansett att det inte behövs någon utbildning alls. Flera ombud har dock ansett att viss utbildning är av intresse (främst avseende det praktiska handhavandet av tvångsmedlen och teknikfrågor) samt att det tillfälle till allmänt erfarenhetsutbyte som ges i samband med ett utbildningstillfälle kan vara av godo. Huvudsakligen har uppfattningen varit att den återkommande utbildning som Advokatsamfundet bedriver är ändamålsenlig (se vidare i 9.3.2.2). Det intryck som de övriga aktörerna vid sammanträdena – dvs. åklagare, domare och poliser – förmedlat till utredningen är att de offentliga ombuden allmänt sett besitter sådana kunskaper och kvaliteter som behövs för att utföra uppdraget.

Utredningen anser mot den nämnda bakgrunden att det inte finns skäl att införa någon obligatorisk utbildning för offentliga ombud. En annan sak är att möjligheter till utbildning och erfarenhetsutbyte naturligtvis är av godo. Något självändamål finns inte i att det är staten som tillhandahåller dessa möjligheter. Att Advokatsamfundet är huvudman för viss sådan utbildning framstår tvärtom – mot bakgrund av samfundets uppdrag och ändamål – som lämpligt.

Advokatsamfundet har angett att det avser att även i framtiden anordna den typ av utbildningstillfällen som hittills ägt rum. Utredningen har till samfundet vidarebefordrat de synpunkter och önskemål om utbildningens inriktning som de offentliga ombuden framfört. Utredningen anser därmed att några ytterligare åtgärder

---

<sup>15</sup> Se 9.4.2 ovan beträffande utredningens bedömning i allmänhet av de nuvarande rättssäkerhetsgarantierna.

inte behöver vidtas i fråga om de offentliga ombudens vidareutbildning.

#### 9.5.4.3 Finns det i övrigt några behov av förändringar av regleringen beträffande offentliga ombud?

Regleringen avseende offentliga ombud har utvärderats tidigare (SOU 2006:98; prop. 2006/07:133). Av det empiriska underlag som då förelåg – en enkätundersökning hos offentliga ombud och ett samrådsmöte med olika aktörer – framgick att systemet med offentliga ombud i sin helhet ansågs fungera väl. Vissa kritiska synpunkter kom dock fram. Synpunkterna rörde bl.a. att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden borde ges längre förberedelsestid, samt att jävsreglerna kunde vara problematiska för advokater som var offentliga ombud (se 9.5.3). Det finns skäl att beröra dessa frågor även här.

##### *Frågor om jäv*

Enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken ska en advokat iaktta god advokatsed. Vad som är god advokatsed utvecklas i första hand genom Advokatsamfundets vägledande regler och praxis i ärenden från dess disciplinnämnd (NJA 2003 s. 403). Enligt de nämnda reglerna får en advokat inte anta ett uppdrag om det föreligger en intressekonflikt eller en beaktansvärd risk för en sådan. Intressekonflikt föreligger bl.a. om det finns risk för att kunskap som omfattas av advokatens tystnadsplikt kan ha betydelse i saken. Därvid anses en intressekonflikt för annan i den byrå eller i den byrågemenskap där en advokat är verksam normalt utgöra en intressekonflikt också för advokaten.

Det är sålunda Advokatsamfundet som i första hand äger frågan om intressekonflikter eller jäv för advokater.

När ett offentligt ombud är förhindrat att åta sig ett uppdrag som försvarare på grund av jäv får detta – som Advokatsamfundet anmärkte vid den nämnda utvärderingen – anses medföra att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen är förhindrade att åta sig uppdraget.

Det finns praktiska problem för advokater att upptäcka denna typ av jävssituationer. Enligt 27 kap. 30 § rättegångsbalken får ett



offentligt ombud inte obehörigen röja vad han eller hon i ett ärende om hemliga tvångsmedel fått kännedom om. Det offentliga ombudet torde därmed inte kunna ta som vana att i ett register för konfliktkontroll införa t.ex. namn på personer som i ärenden där ombudet medverkat har utsatts för hemliga tvångsmedel. Sålunda kan fall uppkomma när advokater som är verksamma vid samma byrå som det offentliga ombudet åtar sig uppdrag trots att en intressekonflikt föreligger. Detta problem blir då synligt först när/om konflikten senare uppdragas.

Jävsreglerna synes bl.a. av dessa skäl ha fått till följd att advokater vars verksamhet i övrigt är inriktad på brottmål i relativt liten utsträckning åtar sig uppdrag som offentliga ombud. Vid utredningens kartläggning har det sålunda framstått som att advokater som är aktiva som offentliga ombud till vardags ofta har en huvudsakligen civilrättslig inriktning (t.ex. som affärsjurister eller konkursförvaltare) och är verksamma vid byråer med en sådan inriktning. Det verkar däremot inte ovanligt att dessa advokater har lång yrkeserfarenhet, och att de tidigare har praktiserat med inriktning på bl.a. försvararuppdrag.

Frågan skulle därmed åter kunna ställas om det finns skäl för Advokatsamfundet att överväga att ändra på jävsreglerna i syfte att bredda rekryteringsbasen för offentliga ombud. För detta talar naturligtvis att det vore värdefullt att tillvarata den erfarenhet och expertis som finns hos advokater som i dag på grund av jävsreglerna inte åtar sig sådana uppdrag. Som anfördes i samband med den tidigare utvärderingen är dock jävsreglerna av stor betydelse, inte minst för allmänhetens och uppdragsgivarens förtroende för rättssystemet (SOU 2006:98 s. 171). Starka skäl bör således krävas för att överväga lättnader i dem. Som ovan konstaterats är det intryck som de övriga aktörerna vid sammanträdena förmedlat till utredningen att de som för närvarande åtar sig uppdrag som offentliga ombud besitter de kunskaper och kvaliteter som behövs för att utföra uppdraget. Någon indikation på att det förhåller sig på något annat sätt har inte kommit fram vid utredningens kartläggning i övrigt. Det har heller inte framgått något som visar på att rekryteringsunderlaget eller tillgången till offentliga ombud i praktiken är begränsat på ett sådant sätt att det medför svårigheter för regeringen eller domstolarna (jfr prop. 2006/07:133 s. 35). Utredningen finner inte skäl att föreslå någon åtgärd i frågan.

*Beslutsunderlaget m.m.*

På flertalet av de övriga punkter där kritik förekom vid den tidigare utvärderingen tycks förbättringar nu ha skett. Vad gäller beslutsunderlaget har visserligen även nu från vissa ombud framhållits att kvaliteten på polisens promemorior kan variera, och att det skriftliga underlaget inte alltid i sig varit tillräckligt för att göra de nödvändiga bedömningarna. I dessa fall har det dock muntligen tillförts ytterligare uppgifter, och det slutliga beslutsunderlaget har enligt ombuden i allmänhet varit bra. Flera ombud har också särskilt framhållit att, när de till åklagare och polis framfört synpunkter av systematisk karaktär beträffande det underlag som bör läggas fram, dessa normalt har tillgodosetts. Vidare synes det regelmässigt – i de ärenden där önskemål om detta uttrycks från de offentliga ombuden – avsättas tid att enskilt ta del av det skriftliga materialet innan ett sammanträdet inleds (se 9.3.2).

Utredningen vill betona att det är av stor vikt att det skriftliga beslutsunderlaget inför sammanträdena om hemliga tvångsmedel håller hög kvalitet och att de offentliga ombuden – när detta behövs – ges tid att inför sammanträdet ta del av underlaget och förbereda sig. Vi bedömer emellertid att några ändringar i regleringen inte är nödvändiga för att säkerställa detta.

*Övrigt*

Det har inte kommit fram något som – i något annat avseende än de som berörts – ger skäl att överväga att ändra regleringen med avseende på de offentliga ombuden eller förutsättningarna för deras medverkan i ärendena.<sup>16</sup> Några ändringar föreslås sålunda inte.

---

<sup>16</sup> Utredningen föreslår dock att en interimistisk beslutanderätt ska införas för åklagaren. Som en följd av detta föreslås också att den regel upphävs som i dag ger möjlighet för domstol att i mycket brådsnande fall hålla sammanträde utan medverkan av ett offentligt ombud (se avsnitt 12.1.3).

## 10 Överskottsinformation

### 10.1 Inledning

Överskottsinformation är uppgifter som vid verkställande av tvångsmedel har kommit fram om annat än det brott som har legat till grund tillståndet. För annat än hemliga tvångsmedel finns i svensk rätt inte någon lagstadgad begränsning av hur överskottsinformation får användas. En annan sak är att t.ex. reglerna om polismans rapporteringsskyldighet samt om förundersöknings- och åtalsplikt i olika fall kräver att sådan information ska användas.

Överskottsinformation får alltid användas för att förhindra förestående brott. Som framgått i redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 3.4.4) finns det i övrigt betydande skillnader mellan reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel samt motsvarande regler i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag.

Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning att sådan information får användas för att utreda brott. Den begränsning som sätts för dessa tvångsmedel är att förundersökning eller motsvarande utredning får inledas på grund av överskottsinformationen endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl. Pågår det redan en förundersökning beträffande det andra brottet, eller inleds en sådan på grund av andra uppgifter än överskottsuppgifterna, får de senare uppgifterna användas i den undersökningen. Denna reglering gäller även vid tillämpningen av 2008 års utredningslag och lagen om särskild utlänningskontroll.

För hemlig rumsavlyssning och tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag gäller däremot som huvudregel att överskottsinformation inte får användas för att utreda brott, dvs. varken för

att inleda en förundersökning eller motsvarande utredning eller för att berika materialet i en pågående förundersökning. Sådan användning får förekomma endast om det är fråga om ett brott som är så allvarligt att den lag enligt vilket tillståndet getts hade fått tillämpas på brottet.

Också beträffande efterföljande behandling av uppgifter från upptagningar och uppteckningar från de hemliga tvångsmedlen finns skillnader i regleringen. Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller att sådana uppgifter – trots vad som föreskrivits om förstörande av upptagningarna eller uppteckningarna – får behandlas av de brottsutredande myndigheterna i enlighet med vad som särskilt föreskrivits i lag. I lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag inskränks dock motsvarande möjlighet att behandla uppgifter enligt vad som särskilt föreskrivits till att gälla uppgifter om förestående brott eller om så grova brott att respektive lag hade fått tillämpas på brottet.

Enligt direktiven ska utredningen analysera *dels* vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre av uppdraget omfattade lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten, *dels* om det, bl.a. mot bakgrund av vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om överskottsinformation.

I det följande anges först något om bakgrunden till den nuvarande regleringen samt vad som har kommit fram vid utredningens kartläggning om effekterna av densamma. Därefter presenterar utredningen sin analys och sina ställningstaganden.

## **10.2 Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen**

### **10.2.1 Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken**

Regleringen i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning infördes den 1 juli 2005. Dessförinnan hade frågan under flera årtionden diskuterats och utretts (se Ds 2003:13 s. 114–130 med vidarehänvisningar). Diskussionen avsåg bl.a. om en sådan reglering var nödvändig, eller i vart fall lämplig, på grund av de krav som ställs upp i regeringsformen, numera 2 kap. 6, 20 och 21 §§, samt i Europakonventionen, artiklarna 6 och 8 (se om

dessa krav avsnitt 9.2). Regeringen bedömde i förarbetena till 2005 års lagändring *dels* att artikel 8 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis tydligt talade för att användningen av överskottsinformation borde regleras, *dels* att det fick anses bäst överensstämmande med integritetsskyddet i regeringsformen att grundläggande bestämmelser ges i lag om i vilken omfattning information som erhållits genom teleavlyssning får utnyttjas (prop. 2004/05:143 s. 30). Lagreglering borde därför ske.

Fråga var då hur regleringen skulle utformas. Vad gäller att använda överskottsinformation för brottsutredning konstaterade regeringen att artikel 8 i Europakonventionen inte innehåller något förbud mot att använda överskottsinformation för att utreda och bevisa brott. I stället har av Europadomstolens praxis framgått att varje stat har utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom intresset av att förebygga och utreda brott. Inte heller bedömde regeringen att innehållet i artikel 6 gav anledning att inskränka rätten att använda överskottsinformation för brottsutredning (a. prop. s. 35). Vid bedömningen av om myndigheterna skulle få använda sig av överskottsinformation uppmärksammades i stället främst risken för missbruk från de brottsbekämpande myndigheternas sida samt den misstänktes – eller någon annans – integritetsintresse. Därtill beaktades vad som kommit fram om myndigheternas behov av att använda informationen samt allmänna rimlighetshänsyn.

Vad först avser risken för missbruk ansåg regeringen att denna inte var en faktor som i sig borde begränsa möjligheten att använda överskottsinformation för brottsutredning. Detta grundades bl.a. på följande. Det saknades skäl att mera allmänt ifrågasätta de brottsbekämpande myndigheterna, domstolarna eller andra kontrollorgan eller att misstänka att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel avsiktligt tillämpades på ett sätt som står i strid med gällande regler. Det fanns inga indikationer på att uppgifter om andra begångna brott aktivt eftersöktes på ett sådant sätt att polis eller åklagare försökte vilseleda domstolen genom att felaktigt påstå att en utredning avsåg ett helt annat och grövre brott än det man avsåg att utreda. Skulle ett sådant försök trots allt ändå någon gång ske och lyckas, hade det brustit i domstolens prövning. I sammanhanget framhölls att offentliga ombud skulle bevaka enskildas integritetsintressen i tillståndsärendet. Vad gällde risken för att hemliga tvångsmedel skulle användas på icke avsett sätt i

brottsförebyggande syfte noterades visserligen att Säkerhetstjänstkommissionen i ett betänkande år 2002 hade gjort vissa anmärkningar angående Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning i förundersökningar som avsåg brottet olovlig kårverksamhet. Kommissionen hade pekat på att Säkerhetspolisen hade använt hemlig teleavlyssning i förundersökningarna, trots att dessa praktiskt taget aldrig ledde till åtal. Av detta hade kommissionen dragit slutsatsen att ändamålet med avlyssningen inte i första hand hade varit att få information om brott som kunde misstänkas ha begåtts utan om något annat förhållande, oftast i brottsförebyggande syfte (a. prop. s. 32–35, se även SOU 2002:87 s. 375 f. samt avsnitt 5.3.2.4 ovan). Risken för en oönskad preventiv användning av tvångsmedelsreglerna ansågs dock vid tidpunkten för lagstiftningsärendet av regeringen som liten, bl.a. mot bakgrund av att reglerna om offentliga ombud hade införts och att en möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning var under utredning (a. prop. s. 34).

Såvitt avser integritetsintresset anfördes att det var angeläget att lagstiftningen tillhandahöll ett gott skydd för den enskildes integritet och att hemliga tvångsmedel användes endast med stor försiktighet och på ett sådant sätt att den enskilde inte utsattes för onödig skada eller olägenhet. Detta, framhöll regeringen, återspeglades i lagstiftningen på så sätt att hemliga tvångsmedel fick tillgripas först om någon skäligen kunde misstänkas för vissa allvarigare typer av brott, och det krävdes vidare bl.a. att åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen. Därefter anfördes följande (s. 35).

Hänsynen till den enskildes integritet kan i och för sig också vara ett skäl att begränsa användningen av den information som kommer fram vid användningen av tvångsmedlen. Till de skyddsvärda integritetsintressena kan emellertid enligt regeringens mening inte räknas intresset hos den som har begått ett brott att inte avslöjas som brottsling. Utnyttjandet av information som har kommit fram vid användandet av hemliga tvångsmedel för utredning av brott utgör därmed ingen ytterligare integritetskränkning.

Regeringen ansåg därför att hänsynen till den personliga integriteten inte utgjorde skäl att begränsa användningen av överskottsinformation för utredning om brott. Detta gällde, enligt regeringen, oavsett om överskottsinformationen avsåg den som var föremål för tvångsmedelsanvändningen eller någon annan.

Efter att ha konstaterat att varken risken för missbruk eller integritetsintresset i sig utgjorde skäl att begränsa användningen av överskottsinformation ställde regeringen frågan om skäl ändå fanns för en sådan begränsning. Det konstaterades att de brottsbekämpande myndigheterna inte verkade ha något generellt behov av att använda överskottsinformation som bevis. Från myndighetshåll hade det uppgetts bl.a. att det allmänt sett och från olika utgångspunkter inte var rimligt att åberopa uppgifter från hemlig teleavlyssning för att bevisa exempelvis ett snatteri eller en ringa misshandel. Regeringen ansåg därför att viss begränsning borde ske av möjligheten att använda överskottsinformation vid utredning av mindre allvarliga brott.

Regeringen ansåg att begränsningen borde utformas så att det normalt inte skulle vara möjligt att inleda förundersökning eller motsvarande utredning angående mindre allvarlig brottslighet, om misstanken grundade sig på överskottsinformation. Normalt torde detta, enligt regeringen, leda till att sådana brottsmisstankar inte leder till åtal och att ingen rättegång blir aktuell. Beträffande vilka mindre allvarliga brott som borde träffas av begränsningen resonerade regeringen enligt följande. Brott som kan ge enbart böter, t.ex. hemfridsbrott, vårdslöshet i trafik och skatteförseelse, borde omfattas av begränsningen. Detsamma gällde brott som kan ge böter eller fängelse i upp till sex månader, t.ex. ringa misshandel, snatteri, ofredande och olovligt brukande. Det kunde anföras skäl för att låta begränsningen gälla även när misstanken avsåg brott där maximipåföljden var något högre, t.ex. sexuellt ofredande eller trolöshet mot huvudman, under förutsättning att brottet i det enskilda fallet hade ett lågt straffvärde. Övervägande skäl talade dock för att avgränsningen av de fall där en brottsutredning skulle kunna inledas på grund av överskottsinformation borde göras på samma sätt som gällde i normalfallet för häktning, dvs. det skulle krävas att det var föreskrivet fängelse ett år eller däröver för brottet, och det skulle dessutom kunna antas att brottet inte föranledde endast böter. I undantagsfall kunde det finnas skäl att utreda misstankar om brott som i och för sig faller in under den angivna begränsningsregeln. Så kunde vara fallet om det fanns anledning att anta att utredningen om brottet kan leda till att annan mer allvarlig brottslighet avslöjades. Misstankar om brott av mindre allvarligt slag borde därför alltid kunna föranleda förundersökning, om det fanns särskilda skäl för det.

Regeringen konstaterade slutligen, i samband med att den lagtekniska utformningen av den nya regleringen om överskottsinformation behandlades, att denna borde gälla även vid tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll samt av den då gällande motsvarigheten till 2008 års utredningslag (1952 års tvångsmedelslag). Någon diskussion om att med avseende på dessa lagar utforma regleringen på ett annat sätt än den i 27 kap. rättegångsbalken förekom inte (se a. prop. s. 47–48).

Det bör anmärkas att begränsningen av tillåten användning av överskottsinformation infördes trots viss kritik från Lagrådet. Lagrådet ansåg att regleringen, med dess villkor för att inleda förundersökning eller motsvarande utredning, var ägnad att skapa tillämpningsproblem. Under sådana förhållanden var det naturligt att kräva att skälen för undantaget från möjligheten att använda överskottsinformation var starka. Lagrådet ifrågasatte om de åberopade skälen – allmänna rimlighetssynpunkter samt det förhållandet att det inte tycks finnas något allmänt behov hos de brottsbekämpande myndigheterna – var ”tillräckliga för att motivera undantaget avseende mindre allvarliga brott”. I samband därmed framhölls att det låg nära till hands att anta att avsaknaden av uttryck för ett allmänt behov hos de brottsbekämpande myndigheterna att använda överskottsinformation som bevis hade samband med att polisen inte hade resurser att utreda mindre allvarliga brott.

## **10.2.2 Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag**

### **10.2.2.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning**

Någon reglering av användningen av överskottsinformation föreslogs inte i Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46). Några år därefter – efter att regleringen i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation hade trätt i kraft i juli 2005 – behandlades frågan om hemlig rumsavlyssning på nytt inom Justitiedepartementet. I den promemoria som då upprättades (Hemlig rumsavlyssning, dnr Ju2005/5765/Å) konstaterades inledningsvis att de brottsbekämpande myndigheternas användning och hantering av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning borde regleras. Därefter gjordes bl.a. följande överväganden (s. 73).



Användning av hemlig rumsavlyssning innebär jämfört med användningen av befintliga tvångsmedel ett avsevärt större ingrepp i de människors integritet som utsätts för tvångsmedlet i fråga. Brottsmisstänkta och för brottsutredningen ovidkommande personer kommer att avlyssnas i en helt annan omfattning än vad bestämmelserna om hemlig teleavlyssning möjliggör. En följd av det är att de brottsbekämpande myndigheterna vid användning av hemlig rumsavlyssning kommer att få en väsentligt större mängd överskottsinformation än vid användning av befintliga hemliga tvångsmedel. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att de brottsbekämpande myndigheterna skall få använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i brottsutredande syfte i samma utsträckning som de får använda sådan information från andra hemliga tvångsmedel.

Ståndpunkterna i stycket ovan ifrågasattes av flera remissinstanser. Det framfördes att integritetsskäl inte motiverar en restriktiv användning av överskottsinformation och att den föreslagna regleringen ledde till orimliga konsekvenser, bl.a. att överskottsinformation om t.ex. narkotikabrott av normalgraden, grovt vapenbrott, sexuellt utnyttjande av barn och grovt skattebrott inte skulle få användas i brottsutredningssyfte. Trots detta upprepades de ovan citerade formuleringarna av regeringen i den proposition som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178). Därtill anfördes följande (s. 86).

Som anges ovan kommer de brottsbekämpande myndigheterna vid användning av hemlig rumsavlyssning att få en väsentligt större mängd överskottsinformation än vid användning av befintliga hemliga tvångsmedel. En reglering som innebär att överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i stor utsträckning får användas för brottsutredningsändamål kan därför medföra att de brottsbekämpande myndigheterna får en icke avsedd möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning för att utreda brott i allmänhet och ge incitament till en mindre lämplig användning av det tvångsmedlet. Med hänsyn till detta och vad som i övrigt anförts i promemorian bedömer vi att möjligheterna till användning av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i brottsutredningssyfte väsentligen bör begränsas.

Vad gäller frågan om vilken överskottsinformation som skulle få användas i brottsutredningssyfte ansåg regeringen att starka skäl talade för att den allra allvarligaste brottsligheten skulle utredas och lagföras, oavsett hur informationen om brottet kommit till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Vid en samlad bedömning framstod det enligt regeringen som lämpligast att överskottsinformation om ett annat brott än det som har föranlett

den hemliga rumsavlyssningen skulle få användas i brottsutredande syfte endast i de fall när det andra brottet var så allvarligt att det skulle ha kunnat föranleda hemlig rumsavlyssning. Överskottsinformation om andra brott borde inte på något sätt få användas för att utreda sådana brott. Regeringen ansåg att en sådan ordning i praktiken endast mycket sällan torde kunna leda till några orimliga konsekvenser, men angav uttryckligen att den frågan borde belysas vid den kommande utvärderingen av lagen.

#### 10.2.2.2 2007 års preventivlag

I förarbetena till 2007 års preventivlag gjordes med avseende på användning av överskottsinformation i brottsutredningssyfte i flera delar samma bedömningar som avseende hemlig rumsavlyssning. Sålunda ansågs att överskottsinformation inte borde få användas i samma utsträckning som sådan information som erhållits genom tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, samt att den begränsning som borde sättas var att sådan information skulle få användas för att utreda brott endast om det var fråga om ett brott som hade kunnat föranleda tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. De skäl som angavs för den förra av dessa två bedömningar skiljde sig dock något från de som framhållits beträffande hemlig rumsavlyssning. Följande anfördes av regeringen (prop 2005/06:177 s. 70).

Den föreslagna lagen syftar inte till att få information om begångna brott. Tvångsmedelsanvändning för att utreda brott kan endast äga rum enligt rättegångsbalkens regler inom ramen för en förundersökning. Mot den bakgrunden kan det från principiell utgångspunkt ifrågasättas om information om brott som erhållits genom tvångsmedelsanvändning enligt denna lag alls skall få användas för att utreda brott. Som *Justitiekanslern* påpekar kan lagen innebära att vi får en ny metod för att utreda brott, vilket inte är avsett. *Brottsförebyggande rådet* har påtalat att en ordning som tillåter användning av överskottsinformation kan skapa ett generellt ökat intresse för att använda tvångsmedel och ett incitament för en mindre lämplig användning av reglerna.

Det huvudskäl som angavs för en mer restriktiv användning av överskottsinformation för brottsutredning vad avser 2007 års preventivlag var sålunda – vid sidan av risken för en illojal regel-tillämpning – att lagens syfte inte var att utreda brott.

## 10.3 Synpunkter på och erfarenheter av regleringen

### 10.3.1 Synpunkter i doktrinen på skillnaderna i regleringen

De ovan beskrivna skillnaderna i lagstiftarens ställningstaganden i fråga om överskottsinformation har kritiserats i doktrinen (se Bylund, Rättegång, tredje häftet, 7 uppl. 2006 s. 110-112). Det har därvid framhållits att såväl ställningstagandena som regleringarna angående överskottsinformation är svårförenliga. Såvitt avser de integritetsargument som framförts med avseende på hemlig rumsavlyssning har anförts att tvångsmedlet visserligen är mer integritetskränkande än televlyssning m.m. och kan antas alstra mer överskottsinformation, men att skillnaderna knappast är så stora att de kan motivera den iögonfallande differens som gäller beträffande utgångspunkterna för bedömningen. Vad avser 2007 års preventivlag har framhållits att det är märkligt att ange att lagen inte har ett utredningssyfte som ett skäl för en strängare reglering av användning av överskottsinformation. Detta bl.a. eftersom de brottspreventiva reglerna i lagen om utlänningskontroll har samma regel om överskottsinformation som finns i 27 kap. rättegångsbalken.

### 10.3.2 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Vid den utvärdering som år 2009 skedde av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag berördes inte effekterna av reglerna i dessa lagar om överskottsinformation närmare. Säkerhetspolisens expert i utredningen anmärkte dock i ett särskilt yttrande att han ansåg att detta borde ha skett (SOU 2009:70 s. 186).

Frågan har behandlats också i den behovskrift som Säkerhetspolisen har gett in till oss. Där anges inledningsvis följande.

I sammanhanget vill Säkerhetspolisen uppmärksamma att de nuvarande mycket strikta bestämmelserna om överskottsinformation vid preventiva tvångsmedel vid ett flertal tillfällen har inneburit att mycket tydlig information om väldigt allvarliga brott (grov misshandel, grova narkotikabrott, mord och rån) inte har kunnat vidareförmedlas till den öppna polisen och där användas för att klara upp brottet.

Vidare anføres följande. De striktare bestämmelserna om överskottsinformation ger möjlighet att förhindra (alla slags) brott, men det finns starka begränsningar i andra stycket om vilka brott som får utredas. I praktiken kan det vara mycket svårt att förhindra ett brott utan att förundersökning anses inledd. Det går t.ex. inte att ta föremål i beslag eller göra en husrannsakan eftersom förundersökning då anses vara inledd. Dessutom torde det inte vara möjligt att avbryta ett pågående brott, exempelvis ett perdurerande brott som vapenbrott, eftersom det inte är ett förestående brott (inte ens semantiskt). Som exempel skulle kunna nämnas att det vid en preventiv avlyssning kommer fram överskottsinformation om t.ex. ett pågående grovt vapenbrott. Det är inte rimligt att polisen inte får använda den informationen för att utreda brottet. Polisen har då heller inte möjlighet att genom husrannsakan och beslag förhindra spridning av vapnen eftersom det innebär att förundersökning anses vara inledd. Detta riskerar att leda till mycket allvarliga konsekvenser.

Öppna polisen har som exempel på brott som upptäckts vid hemlig rumsavlyssning, men som på grund av överskottsinformationsreglerna inte kunnat lagföras, angett t.ex. misshandel, grov misshandel, brott mot tystnadsplikten, våldtäkt och brott mot vapenlagen.

Såväl öppna polisen som Åklagarkammaren för säkerhetsmål har i sina skrifter till utredningen ansett att samma regler bör gälla om överskottsinformation, oavsett typ av tvångsmedel, och att det är den nivå som anges i 27 kap. rättegångsbalken som bör gälla. Åklagarkammaren har därvid betonat att det inte är rimligt att tvångsmedlets art ska vara bestämmande för vilka brott som informationen får användas till att utreda.

### **10.3.3 Något om vad som i övrigt framkommit vid utredningens kartläggning**

Utredningen har kartlagt tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag. Vad som då har kommit fram har mer detaljerat redovisats i kapitel 6. Det kan dock vara intressant att också här göra några anmärkningar beträffande tillämpningen av reglerna om överskottsinformation.

### 10.3.3.1 Andelen fall där överskottsinformation används

Av resultaten från den helhetsundersökning som gjorts genom utredningens ärendebalkett framgår vissa uppgifter om omfattningen av användningen av överskottsinformation i relation till det totala antalet initiala tillstånd.

Vad gäller lagen och hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag – dvs. de två lagar som för närvarande har en strängare reglering – har uppgifter från mellan noll och fem procent av tillstånden använts som överskottsinformation för att förhindra eller utreda andra brott än de som tillstånden avser (procenttalet varierar något mellan lagarna samt mellan den öppna polisen, tullen och Säkerhetspolisen, se avsnitt 6.4.3.4 och 6.4.4.4).

Beträffande 2008 års utredningslag – där regleringen motsvarar den i 27 kap. rättegångsbalken – har andelen tillstånd där överskottsinformation använts för att inleda förundersökning eller motsvarande utredning avseende annat brott än det tillståndet avser varit sex procent (avsnitt 6.4.5.5). Detta kan närmast jämföras med den andel på fem procent som i motsvarande avseende angetts beträffande den öppna polisens användning av uppgifter från hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken (avsnitt 6.2.2.2).

Överskottsinformation (för att förhindra eller utreda andra brott än de som tillstånden avser) synes alltså ha använts i något högre utsträckning vid tillämpningen av tvångsmedel som omfattas av regleringen i 27 kap. rättegångsbalken än vid hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel. Inte beträffande någon av regleringarna kan dock den andel fall där överskottsinformation används anses anmärkningsvärt hög.

### 10.3.3.2 Inga tecken på oönskad tillämpning av tvångsmedelsreglerna

Ett av de argument som tidigare anförts för en sträng överskottsinformationsreglering är, som framgått, risken för att de hemliga tvångsmedlen annars skulle användas av de brottsbekämpande myndigheterna med andra huvudsakliga syften än de som angetts som skäl för tvångsmedelsansökan (s.k. oönskad tillämpning eller missbruk). Dessa farhågor har särskilt avsett att de hemliga tvångsmedel som under förundersökning är tillåtna för att

utreda ett visst brott av Säkerhetspolisen i stället skulle användas för att förebygga eller förhindra andra brott och kan grundats främst på vad som anförts av Säkerhetstjänstkommissionen beträffande förundersökningar om olovlig kårverksamhet (se 10.2.1 ovan samt t.ex. Ramberg i SvJT 2007 s. 158).

Det kan från svaren på utredningens ärendebblankett noteras att hemliga tvångsmedel sedan 2008 års utredningslag trädde i kraft inte vid något tillfälle använts vid misstanke om brottet olovlig kårverksamhet (se avsnitt 6.4.5.2).<sup>1</sup> Detta ligger väl i linje med uppgifter från Åklagarmyndigheten i ett tidigare lagstiftnings-ärende om att en rejäl uppstramning har vidtagits beträffande den aktuella tvångsmedelsanvändningen (jfr prop. 2007/08:163 s. 52).

Vid den djupundersökning som utredningen gjort av enskilda ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag har tillämpats – med såväl genomgång av handlingar som intervjuer – har inte i något fall kommit fram tecken på någon illojal eller oönskad tillämpning.<sup>2</sup>

Den aktuella frågan har berörts av utredningen även vid de sammanträden som utredningen utan anknytning till enskilda ärenden har haft med poliser, åklagare, offentliga ombud och domare (se om dessa sammanträden avsnitt 6.10.2–6.10.3 samt 9.3.2). På direkta frågor har inte från någon av dessa grupper vid sammanträdena anförts något som indikerar att tvångsmedelsregleringen används på ett icke önskvärt sätt.

Utredningen har även fört upp frågan vid sitt möte med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Uppgiften har därvid lämnats under hand att nämnden i sin granskning inte har stött på något som ger anledning att misstänka att ”olämplig” användning med huvudsakligt syfte att generera överskottsinformation förekommer. Det betonades dock samtidigt att nämndens granskning hittills inte hade inriktats särskilt på denna fråga.

Sammanfattningsvis saknas alltså tecken på att de brottsbekämpande myndigheterna ansöker om tillstånd till hemliga tvångsmedel i syfte att generera överskottsinformation.

---

<sup>1</sup> Utredningen föreslår – bl.a. mot den bakgrunden – att hemliga tvångsmedel inte längre ska få användas beträffande det brottet, se avsnitt 8.3.3.5 och 8.4.4.4.

<sup>2</sup> En annan sak är att gränsen mellan förebyggande och utredande övervakning inte är helt fast vid förundersökningar avseende försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott. I dessa fall har det ofta av de brottsbekämpande myndigheterna bedömts vara av lika stor vikt att förhindra att det aktuella brottet fullbordas som att lagföra det osjälvtändiga brottet. Detta är fullt legitimt (se t.ex. avsnitt 8.3.4.3).

### 10.3.3.3 Konkreta fall där de strängare reglerna lett till att ingrepp mot allvarliga brott inte kunnat ske

Såväl vid utredningens djupundersökning avseende enskilda ärenden som vid utredningens allmänna samtal med tillämplande åklagare och poliser har det kommit fram exempel på fall när hemlig rumsavlyssning och tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har lett till information om andra allvarliga brott än de som tillståndet avser, men där brotten inte kunnat utredas eller lagföras på grund av de gällande reglerna.

I ärendena inom ramen för djupundersökningen har det varit fråga om bl.a. misshandel, människosmuggling och vapenbrott (se avsnitt 6.7.19 och 6.8.18). De övriga exempel på konkreta fall som getts vid diskussionerna med polis och åklagare har gällt våldtäkt samt ett pågående vapenbrott (en pistol som utbjöds till försäljning, se avsnitt 6.10.2).

Vad som kommit fram i utredningens kartläggning i denna del ger således stöd för det som anförts i de brottsbekämpande myndigheternas behovskrifter (10.3.2 ovan) om de praktiska följderna av den strängare regleringen beträffande överskottsinformation.

## 10.4 Utredningens ställningstaganden

**Förslag:** Regleringen beträffande överskottsinformation bör enhetligas. Regler motsvarande de som i dag gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning bör gälla även vid hemlig rumsavlyssning och vid tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag.

Regeringen har som framgått valt olika lösningar när reglerna om överskottsinformation utformats i 27 kap. rättegångsbalken respektive i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag. En första fråga är om det finns skäl för en sådan skillnad eller om regleringarna bör samordnas.

Det kan konstateras att de överväganden som presenterats till grund för de olika utformningarna är svåra att förena med varandra. När reglerna i 27 kap. infördes betonades att risken för missbruk var liten och att denna inte var en faktor som borde begränsa

möjligheten att använda överskottsinformation, samt att inte heller hänsyn till den personliga integriteten utgjorde ett begränsnings-skäl (att inte avslöjas som brottsling var ”inget skyddsvärt integritetsintresse”). När lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag infördes motiverades däremot den strängare regleringen av överskottsinformation i dessa lagar främst med hänvisningar till integritetsskäl samt till en risk för det annars skulle förekomma ”icke avsedd” eller ”mindre lämplig” användning av tvångsmedlen.

Beträffande risken för missbruk eller en icke avsedd tillämpning av tvångsmedelsreglerna anser utredningen i ljuset av de undersökningar vi har genomfört att regeringens ursprungliga överväganden är de mer övertygande. Någon beaktansvärd risk kan alltså inte anses föreligga att tvångsmedel används när de föreskrivna förutsättningarna – bl.a. beträffande åtgärdens betydelse för att utreda ett visst brott eller förhindra viss brottslig verksamhet – inte är för handen, utan syftet är att erhålla överskottsinformation. Det kan i sammanhanget noteras att inget förekommit vid utredningens kartläggning som gett någon indikation om att tvångsmedlen används på ett oönskat sätt. Sådana hänsyn bör sammantaget inte påverka möjligheten att använda överskottsinformation.

När det däremot gäller inverkan på den personliga integriteten anser utredningen att regeringens utgångspunkt vid utformningen av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag – dvs. att sådana hänsyn måste tillmätas betydelse vid utformningen av överskottsinformationsreglerna – är den riktiga. Vem som är ”brottsling”, och därmed vem som har ett mindre skyddsvärt integritetsintresse, kan rimligtvis normalt inte bedömas på det stadium när användningen av överskottsinformation blir aktuell (dvs. innan åtal och dom). Användningen av överskotts-informationen kan i dessa fall däremot sannolikt ofta medföra att en person pekas ut som misstänkt för ett brott vilket är att se som integritetskänslig informationsanvändning (se t.ex. Beckman i SvJT 2006 s. 12 f. samt prop. 2009/10:85 s. 68).

Integritetsintresset ska alltså – precis som vid utformningen av förutsättningarna och formerna att meddela tillstånd till hemliga tvångsmedel – ställas mot intresset av en effektiv brottsbekämpning. Därvid kan i och för sig konstateras att de olika hemliga tvångsmedlen typiskt sett leder till att uppgifter i olika omfattning och av olika art samlas in. Dessa skillnader avspeglas i att olika krav ställs för att tillstånd ska ges till de olika



tvångsmedlen. Reglerna för samtliga tvångsmedel måste också – när ett tillstånd väl meddelas – vara utformade så att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information utan betydelse för att förebygga, förhindra eller utreda brott över huvud taget inhämtas.<sup>3</sup> Utredningen anser emellertid att skillnaderna mellan tvångsmedlen inte är av sådan natur att de, när det gäller den vidare användningen av insamlad information som bedöms vara av betydelse för att förhindra eller utreda brott, bör föranleda att tvångsmedlen behandlas olika. Därtill finns ett värde i att reglerna om överskottsinformation är enhetliga. Regleringen beträffande överskottsinformation bör därför samordnas.

Fråga kvarstår då hur de gemensamma reglerna bör se ut. Utöver principiella argument bör vid detta ställningstagande beaktas bl.a. vilka effekter som de nuvarande reglerna har haft i den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen har som framgått funnit att den strängare regleringen i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har medfört att användningen av överskottsinformation enligt dessa lagar andelsmässigt har varit något – men inte avsevärt – mindre än användningen av överskottsinformation i enlighet med regleringen i 27 kap. rättegångsbalken. En naturlig följd av skillnaden mellan regelsystemen är däremot att de fall där överskottsinformation använts enligt 27 kap. rättegångsbalken, men inte fått användas enligt de strängare reglerna, har rört allvarliga brott. De praktiska exempel som har getts i samband med utredningens kartläggning av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har alltså rört bl.a. att uppgifter har kommit fram om misshandel, grov misshandel, våldtäkt och brott mot vapenlagen (t.ex. pågående innehav av skjutvapen och utbudande av sådana vapen till försäljning) utan att åtgärder har kunnat vidtas.

Utredningen gör följande bedömningar. Av integritetshänsyn bör vissa begränsningar fortsatt gälla för att använda överskottsinformation från de nu aktuella tvångsmedlen för att utreda brott. En ordning med utredningsförbud liknande de i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag kan dock enligt utredningens uppfattning inte – vare sig av integritetsskäl eller i övrigt – anses befogad. De överskottsinformationsregler som finns i 27 kap. rättegångsbalken med ett förbud att inleda förundersökning beträffande mindre allvarliga brott får i stället anses ge uttryck för en principiellt rimlig avvägning mot integritetsintresset. Som framgått

<sup>3</sup> Se t.ex. kapitel 11 som avser avlyssningsförbudet beträffande vissa samtal. Utredningen föreslår en utvidgning av det förbudet.

används inte överskottsinformation enligt dessa regler i dag i någon påfallande hög utsträckning, och inget skäl har kommit fram att anta något annat än att tillämpningen i praktiken lett till rimliga följder. Sammantaget är utredningens uppfattning att de begränsningar som i dag gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken för att använda överskottsinformation bör gälla för samtliga nu aktuella hemliga tvångsmedel.

I konsekvens med den strängare reglering som hittills har gällt beträffande överskottsinformation enligt lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har också gällt vissa skillnader beträffande reglerna om den efterföljande behandlingen av uppgifter från upptagningar och uppteckningar från de hemliga tvångsmedlen (nuvarande 13 § tredje stycket i de nämnda lagarna, se prop. 2005/06:177 s. 73 samt prop. 2005/06:178 s. 87). Vid genomförande av utredningens förslag saknas skäl för fortsatta särregleringar även i detta avseende.

# 11 Förbud mot avlyssning i vissa fall

## 11.1 Inledning

Vid teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken – och därmed även enligt 2008 års utredningslag – gäller ett förbud mot att avlyssna samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare.

Mer omfattande förbud gäller beträffande såväl hemlig rumsavlyssning som hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag. Sådan avlyssning får inte avse samtal eller tal där någon som yttrar sig är undantagen från vittnesplikt på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken. Hänvisningen till det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken medför i huvudsak följande. Absolut förbud gäller mot att avlyssna *dels* samtal där en försvarare deltar vid utövandet av sitt uppdrag, *dels* samtal där en präst eller annan själasörjare deltar vilka avser bikt eller ”enskild själavård”. Därtill får avlyssning som huvudregel inte ske vid samtal med personer som tillhör vissa andra yrkeskategorier, om samtalet har samband med deras yrkesutövning. De yrkeskategorier som avses är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psyko-terapeuter och familjerådgivare enligt socialtjänstlagen samt sådana personers biträden. Vidare omfattas i vissa avseenden de som är verksamma inom medieföretag (huvudsakligen beträffande uppgifter som omfattas av det s.k. källskyddet), auktoriserade patentombud och deras biträden samt personer med anknytning till viss statistisk verksamhet.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren analysera effekterna av det ovan beskrivna förbudet mot avlyssning, såsom det utformats i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag, samt analysera om det finns skäl för förändringar när det gäller förbudet.

I det följande anges först något om bakgrunden till den nuvarande regleringen samt vad som kommit fram om effekterna av densamma vid utredningens kartläggning av tillämpningen. Därefter presenterar utredningen sin analys och sina ställnings-taganden.

Det bör noteras att det enligt lagen om hemlig rumsavlyssning gäller förbud även mot avlyssning som avser vissa platser. Förbudet omfattar med något undantag de platser som stadigvarande används eller som är särskilt avsedda att användas, för verksamheter som bedrivs av de ovan nämnda yrkeskategorierna (se avsnitt 3.4.5 ovan). Detta förbud berörs inte uttryckligen i utredningens direktiv och inte heller i de behovsbeskrivningar som de brottsbekämpande myndigheterna lämnat till oss. Förbudet kommer endast i begränsad utsträckning att behandlas nedan.

## **11.2 Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen**

### **11.2.1 Något om regeln i 27 kap. rättegångsbalken**

Förbudet mot att avlyssna samtal mellan en misstänkt och dennes försvarare infördes i 27 kap. rättegångsbalken i samband med att regelverket beträffande hemliga tvångsmedel – efter Tvångsmedelskommitténs översyn – reviderades under slutet av 1980-talet. Departementschefen betonade att den som är misstänkt för brott måste kunna förlita sig på att det han säger till sin försvarare inte kommer till de brottsutredande organens kännedom utan hans samtycke (se prop. 1988/89:124 s. 46 f.). Regeln synes ha varit okontroversiell när den infördes. Några uttryckliga överväganden från lagstiftarens sida beträffande ett bredare avlyssningsförbud förekom inte i sammanhanget.

### **11.2.2 Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag**

#### **11.2.2.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning**

Buggningsutredningen föreslog att det vid hemlig rumsavlyssning i likhet med vad som gällde vid hemlig teleavlyssning skulle gälla ett förbud mot att avlyssna samtal mellan den misstänkte och dennes

försvare. I övrigt skulle det inte gälla något avlyssningsförbud, vare sig för några personkategorier eller för några platser. Tredjemansintressen skulle i stället beaktas inom ramen för domstolens proportionalitetsprövning (SOU 1998:46 s. 406–408, 425 f. samt 492 f.).

Regeringen ansåg dock att ett mer omfattande avlyssningsförbud skulle gälla. I den proposition som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning konstaterades inledningsvis att det var nödvändigt med begränsningar av tvångsmedlets användning. Risken måste minimeras för att särskilt integritetskänslig information utan betydelse för utredningen över huvud taget hämtas in. En utgångspunkt borde därvid vara att uppgifter som inte får läggas fram inför rätten på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte ska kunna hämtas in genom hemlig rumsavlyssning. Regleringen skulle utformas på så sätt att tvångsmedlet försågs med begränsningar i form av förbud mot dels avlyssning avseende vissa platser, dels avlyssning av vissa samtal (prop. 2005/06:178 s. 63).

Det konstaterades att de yrkeskategorier som avses i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena oftast utövar sitt yrke i lokaler som används endast och just för den verksamheten (t.ex. läkarmottagningar och advokatkontor). Ett förbud mot avlyssning som avsåg sådana platser framstod därmed som naturligt. Även med ett sådant förbud kunde det dock inträffa att det kom fram att det som ett avlyssnat samtal rörde var sådant som en av de samtalande inte skulle få höras om som vittne vid en rättegång. Som exempel nämndes att en fängelsepräst förde biktsamtal i den en misstänkts fängelsecell, eller att den misstänkte sammanträffade med sin advokat på en plats i ett kafé som var avlyssnad för att den tilltalade senare skulle träffa en bekant där. En regel borde därför införas även om att samtal där någon som yttrar sig inte skulle få höras som vittne på grund av förbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken inte får avlyssnas (se a. prop. s. 65–68).

#### 11.2.2.2 2007 års preventivlag

När 2007 års preventivlag infördes avsåg avlyssningsförbudet enligt den lagen endast samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare. Förbudsregeln hade utformats med regeln i 27 kap. 22 § rättegångsbalken som förebild (se Ds 2005:21 s. 266 samt prop. 2005/2006:177 s. 91). Av propositionen Ytterligare rättssäkerhets-

garantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m. – som lades fram medan förslaget till preventivlag vilade i riksdagen – framgick dock att regeringen avsåg att återkomma med ett förslag avseende preventiva tvångsmedel som innebar att förbudet skulle omfatta även andra personkategorier enligt 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken. Förslaget skulle föregås av överväganden om hur ett sådant ytterligare skydd behövde utformas för att stå i rimlig proportion till de skyddsintressen som ligger till grund för den föreslagna lagen (prop. 2006/07:133 s. 27).

Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel fick år 2009 ett uppdrag som omfattade denna fråga. Utredaren betonade att intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten talade för att bestämmelserna skulle utformas på ett sådant sätt att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information som är utan betydelse för att förhindra brott över huvud taget inhämtas. Mot detta intresse måste dock, enligt utredaren, ställas de skyddsintressen som ligger till grund för lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det kunde givetvis inte uteslutas att grovt kriminella i vissa fall anpassade sin verksamhet efter undantag i lagstiftningen. Vid de samrådsmöten utredaren hade haft med de brottsbekämpande myndigheterna hade det emellertid inte kommit fram något som tydde på att de kriminella hade utnyttjat det förbud som redan gällde mot att bugga vissa samtal där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskränkande information. Man hade inte heller kunnat se att det absoluta förbudet mot att bugga medieredaktioner i lagen om hemlig rumsavlyssning på något påtagligt sätt hade försvårat polisens utredningsarbete. Därför var det enligt utredaren knappast troligt att ett motsvarande förbud mot teleavlyssning av vissa särskilt integritetskänsliga telefonsamtal på något påtagligt sätt skulle minska de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra brott. Utredaren föreslog sålunda att avlyssningsförbudet i 2007 års preventivlag skulle utvidgas med förbudet i lagen om hemlig rumsavlyssning som förebild (SOU 2009:70 s. 177–178).

Regeringens bedömningar överensstämde i allt väsentligt med utredarens. I den proposition som föregick lagändringen anfördes bl.a. följande. Utgångspunkten som använts beträffande hemlig rumsavlyssning – att uppgifter som på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska kunna inhämtas genom

avlyssning – har relevans även i det aktuella sammanhanget. Det måste beaktas att den information som inhämtas genom avlyssning enligt 2007 års preventivlag, till skillnad från den som inhämtas enligt lagen om hemlig rumsavlyssning, inte i första hand ska användas som bevisning vid utredning av brott utan som grund för att vidta åtgärder så att brott aldrig kommer till stånd. De skyddsintressen som ligger bakom lagarna skiljer sig därmed åt. Starka integritetsskäl talade dock enligt regeringen för att sådan kommunikation som vittnesförbudet avser borde skyddas från insyn även vid avlyssning enligt 2007 års preventivlag. Det hade heller inte från något håll kommit fram invändningar mot den utformning av avlyssningsförbudet som utredningen föreslagit. Regeringen ansåg därför vid en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritetsskyddsintressen som motiverar ett förbud att integritetsskyddsintressena vägde över (prop. 2009/10:119 s. 24).

### 11.3 Synpunkter på och erfarenheter av regleringen

De brottsbekämpande myndigheterna har i samband med att de skrifter där de beskrivit sina behov för utredningen inte berört frågan om avlyssningsförbudets utformning. Inte heller har avlyssningsförbudet vid något tillfälle berörts av någon av aktörerna inom ramen för den djupundersökning som utredningen har gjort av enskilda ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har tillämpats.

Utredningen har fört frågan om avlyssningsförbudets utformning på tal vid flertalet av de sammanträden som utan anknytning till enskilda ärenden har hållits med åklagare och poliser med erfarenhet av ärenden om hemliga tvångsmedel. Dessa har i princip undantagslöst gett uttryck för uppfattningen att det mer omfattande avlyssningsförbudet i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag får anses rimligt, och att förbudet inte har gett upphov till några egentliga tillämpningsproblem. Ställda inför frågan om ett eventuellt enhetligande av regleringen – medförande att avlyssningsförbudet beträffande hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken skulle utvidgas och ges en utformning som överensstämmer med den i 2007 års preventivlag – har de tillfrågade åklagarna och poliserna uppgett sig inte kunna förutse att detta på något påtagligt sätt skulle påverka möjligheterna att bekämpa brott.

## 11.4 Utredningens ställningstaganden

**Bedömning:** Avlyssningsförbuden enligt lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag bör gälla oförändrade.

**Förslag:** Tvångsmedelsregleringen bör enhetligas genom att avlyssningsförbudet beträffande hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken utformas så att det överensstämmer med 2007 års preventivlag. Detta medför att förbudet utvidgas från att avse meddelanden endast mellan den misstänkte och dennes försvarare till att avse alla meddelanden när någon som yttrar sig på grund av undantagen från vittnesplikt i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sagts.

Regeringen gjorde i samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes vissa anmärkningar och överväganden med inriktning på ett avlyssningsförbud beträffande det tvångsmedlet. Samma resonemang utvecklades sedan till att gälla även teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag. Vad regeringen anförde i anslutning till de nämnda lagarna har en allmän giltighet beträffande hemlig avlyssning. Således är det av stor vikt att risken minimeras för att integritetskänslig information, utan betydelse för att förhindra eller utreda brott, hämtas in genom avlyssningen. En principiellt lämplig avvägning mot integritetsintresset i samtliga avlyssningsfall är den som intagits beträffande de två nämnda lagarna, att uppgifter som på grund av hänsyn till den enskildes personliga integritet inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska få inhämtas genom hemlig avlyssning. Detta gäller alltså oavsett om det är fråga om hemlig rumsavlyssning eller hemlig teleavlyssning, och oavsett om tvångsmedlet används inom ramen för en förundersökning eller renodlat preventivt.

Inget har kommit fram under utredningen som talar mot att det nu gällande avlyssningsförbudet fortsatt bör gälla beträffande de tvångsmedel som på ett mer direkt sätt träffas av utredningens direktiv, dvs. hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag och hemlig rumsavlyssning. Det bör det alltså göra.

I direktiven betonas vikten av en enhetlig reglering på de hemliga tvångsmedlens område. Sådana hänsyn har vi också fäst vikt vid i vårt arbete (se t.ex. övervägandena kring överskotts-information, avsnitt 10.4). Utredningen finner mot bakgrund av detta – och eftersom att det inte har kommit fram några skäl att i det nu



aktuella avseendet göra skillnad på olika fall av hemlig avlyssning – anledning att föreslå att reglerna om hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken ändras på så sätt att avlyssningsförbudet utvidgas och får en utformning som överensstämmer med den i 2007 års preventivlag. Detta medför att integritetsskyddet förstärks och att avlyssningsförbudet vid samtliga fall av hemlig teleavlyssning (dvs. även avlyssning enligt de lagar som hänvisar till reglerna i 27 kap. rättegångsbalken) kommer att regleras på samma sätt.

## 12 Vissa övriga frågor kring regleringens utformning

### 12.1 Beslutsordningen och beslutens varaktighet

#### 12.1.1 Inledning

En av de frågeställningar som utredningen enligt direktiven har att ta ställning till är om det finns skäl att beträffande de aktuella tvångsmedlen förändra den gällande beslutsordningen i något eller några avseenden.

Inledningsvis behandlas i detta avsnitt frågan om tillståndsprovningen som huvudregel ska ske i domstol. Detta har tidigare ifrågasatts beträffande de preventiva tvångsmedlen. Därefter övervägs om en särskild beslutsordning bör gälla i vissa fall. Avslutningsvis berörs den till beslutsordningen närliggande frågan om tvångsmedelsbeslutens varaktighet.

#### 12.1.2 En huvudregel om prövning i domstol

**Bedömning:** Huvudregeln beträffande de aktuella hemliga tvångsmedlen, såväl under förundersökning som vid renodlat preventiv användning, bör fortsatt vara att tillstånd beslutas av domstol.

### 12.1.2.1 Hemliga tvångsmedel under förundersökningen

Beslut om hemliga tvångsmedel under förundersökning meddelas av domstol. Undantag gäller endast för interimistiska beslut i ett begränsat antal fall (se 12.1.3.2).

Huvudregeln om prövning i domstol har gällt sedan en uttrycklig reglering av hemliga tvångsmedlen infördes i rättegångsbalken. Den har därefter inte ifrågasatts, och beträffande de tvångsmedel som är aktuella för utredningen har kort konstaterats att beslutanderätten även beträffande dessa borde ligga hos domstol (se t.ex. SOU 1998:46 s. 411, prop. 2005/06:178 s. 70 f. samt prop. 2007/08:163 s. 67). Det har inte kommit fram något under utredningen som ger anledning att ompröva detta ställningstagande (se bl.a. kapitel 9). Även fortsatt bör huvudregeln vara att domstol beslutar i frågor om tillstånd till tvångsmedlen.

### 12.1.2.2 Preventiva tvångsmedel

#### *Den gällande regleringen och dess bakgrund*

Även tillstånd till preventiva tvångsmedel beslutas enligt den gällande regleringen av domstol. Denna ordning har dock varit föremål för viss diskussion.

Inför 2007 års preventivlag inledde regeringen sina resonemang i frågan genom att anföra följande (prop. 2005/06:177 s. 64 f.):

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar hemliga tvångsmedel en särställning på så sätt att tvångsmedlens hemliga karaktär gör att de som utsätts för dem inte kan kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Det är därför mycket viktigt med ett beslutsförfarande som, så långt möjligt, garanterar en korrekt tillståndsgivning och kontroll av verksamheten.

Det finns i dag ett väl inarbetat system hos domstolarna för att handlägga ärenden om tvångsmedel. Domstolar fattar beslut om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler, 1952 års tvångsmedelslag, lagen om hemlig kameraövervakning samt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. I domstolarna finns också redan ett etablerat system med offentliga ombud. Det finns vidare en betydande kompetens och erfarenhet av att beakta integritetsaspekter.

Regeringen diskuterade därefter frågan om det i stället vore lämpligt att skapa en särskild nämnd som skulle kunna fatta beslut enligt den nya lagen. En fördel med en sådan ordning skulle, enligt

utredaren, vara att nämndens ledamöter kunde få stor sakkunskap om hot mot rikets säkerhet m.m. vilket skulle underlätta handläggningen av de komplicerade frågor som ärendena kan innehålla. Nämndens jurister skulle vid de rättsliga övervägandena kunna tillföras ett kvalificerat lekmannainflytande.

Regeringen bedömde dock att ett system med en särskild nämnd också hade vissa nackdelar. Det skulle sannolikt vara svårt att inom ramen för en nämndprövning skapa en ordning som på samma påtagliga sätt kunde ta tillvara integritetsintresset, och ett system med en nämnd skulle kunna bli sårbart genom att det skulle kunna uppstå svårigheter att med kort varsel samla nämnden för föredragning och beslut. Regeringen bedömde därför att prövningen i stället borde göras av domstol.

#### *Inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation*

Som nämnts finns fr.o.m. den 1 juli 2012 inte längre möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK) inhämta uppgifter från operatörer (se avsnitt 3.5). Under förundersökning ska reglerna om hemlig teleövervakning begagnas (justerade på så sätt att det i vissa fall tillåts att uppgifter inhämtas utan att det finns en skäligen misstänkt person, se avsnitt 8.3.4). Domstolsbeslut ska därmed krävas. Innan en förundersökning inleds ska en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet gälla. Inhämtning av uppgifter enligt denna lag – vilka väsentligen motsvarar de som kan inhämtas genom hemlig teleövervakning – får ske om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet (se avsnitt 8.4.5). Beslut ska här inte fattas av domstol utan av den inhämtande myndigheten, dvs. av en polismyndighet eller Tullverket.

I motiven till de regler som träder ikraft den 1 juli 2012 anges beträffande beslutsordningen bl.a. följande (prop. 2011/12:55 s. 88 f.).

Regeringen gör [...] bedömningen att rätten att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation *i förundersökningar* alltid ska prövas av domstol. Att allmän domstol fattar beslut om hemliga tvångsmedel under en förundersökning är lämpligt och väl förenligt med det tvåpartsförfarande och de möjligheter till rättslig prövning som gäller där. Frågan blir då om allmän domstol, som *Post- och Telestyrelsen* har

förordat, också bör fatta beslut om inhämtning i *underrättelseverksamhet*. [...] [A]ndra intressen [gör sig] gällande i underrättelseverksamhet än under en förundersökning. Integritetsaspekten präglas i underrättelseskedet mer av ett medborgarperspektiv än av ett sådant tvåpartsförfarande som särskilt lämpar sig för rättslig prövning i allmän domstol. Det får också, såsom bl.a. *JO* och *Sveriges Advokatsamfund* har framfört, anses vara principiellt tveksamt att de allmänna domstolarna på förhand rättsligt prövar olika åtgärder som vidtas inom ramen för underrättelseverksamhet. Kännetecknande för den verksamheten är att den är operativ, kunskapssökande och undersökande men inte primärt inriktad mot någon viss inträffad gärning eller någon viss misstänkt person. För det fall allmän domstol generellt skulle rättsligt pröva olika åtgärder som vidtas i underrättelseverksamheten och därmed i många fall skulle ge tillstånd till olika operativa spaningsåtgärder, kan det finnas risk för att domstolens roll som oberoende prövningsinstans i brottmålsförfarandet ifrågasätts, i varje fall när åtgärderna senare leder fram till förundersökning och åtal. En sådan roll skulle för domstolen också vara delvis främmande i det svenska rättssystemet. Enligt [2007 års preventivlag] är det visserligen domstol som ger tillstånd till inhämtningen efter ansökan av åklagare (6 §). Det rör sig dock i det fallet om en tidsbegränsad lag som enligt uppgift har kommit att tillämpas när en förundersökning är förestående, dvs. i praktiken inom ramen för vad som brukar benämnas förutredning (SOU 2009:70 s. 172). Den nu föreslagna regleringen är avsedd att ha ett vidare tillämpningsområde. Det kan dessutom ifrågasättas om domstolarna skulle kunna tillgodose behovet av snabba beslut utanför kontorstid. Att införa en ordning med dygnetruntbereidskap för de allmänna domstolarna för att pröva frågor om inhämtande av uppgifter i underrättelseverksamhet framstår inte som ändamålsenligt. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att allmänna domstolar inte bör ges beslutanderätten för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Regeringen stannade mot denna bakgrund – och eftersom det heller inte ansågs lämpligt att åklagaren eller en särskild nämnd beslutade – för att de inhämtande myndigheterna själva skulle besluta.

Någon generell möjlighet till överprövning finns inte enligt den nu aktuella regleringen. Däremot får uppgifter som inhämtats med stöd av lagen inte användas i en förundersökning utan att ett beslut också har fattats om hemlig teleövervakning. Som skäl för detta anger regeringen att det är först när en förundersökning inleds som ett partsintresse gör sig gällande med sådan styrka att det finns skäl till en rättslig prövning av beslut om att hämta in uppgifter (a. prop. s. 90 och 92 f.).

*Ett förslag beträffande beslutsordningen för vissa andra åtgärder i underrättelseverksamheten (SOU 2010:103)*

Det kan i sammanhanget nämnas att det i Polismetodutredningens slutbetänkande – Särskilda spaningsmetoder – har föreslagits att vissa beslut i underrättelseverksamheten ska fattas av en särskild och fristående nämnd. Denna ordning ska enligt förslaget gälla tillstånd till särskilt ingripande åtgärder som avser ljud- eller bildupptagning, lokalisering av person, identifiering av mobil elektronisk kommunikation m.m. eller störning av sådan kommunikation samt tillstånd till annars brottsliga gärningar eller särskilda provokativa åtgärder (se SOU 2010:103 s. 311 ff.). Det anges att det inte framstår som tillräckligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att låta dessa beslut fattas inom de brottsbekämpande myndigheterna. De skäl som anges för ställningstagandet att en domstol inte bör besluta är i huvudsak desamma som i motiven till de nya reglerna om inhämtande av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (se ovan). Den föreslagna nämndens ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Det ska också finnas minst två och högst fyra särskilda ledamöter med specialistkompetens. Det bland dessa ledamöter bör enligt förslaget finnas såväl erfarenhet och kunskap om underrättelseverksamhet och förutsättningarna för sådan verksamhet som särskild förmåga att belysa integritetsskyddsintresset och tillvarata medborgarnas perspektiv (a. SOU s. 313 f.).

*Några övriga synpunkter*

I doktrinen har ibland ifrågasatts om domstolskontroll är effektiv vid tvångsmedel som används i underrättelseverksamhet. Cameron har framhållit att det i regel blir fråga om olika typer av riskbedömningar, och att domstolar har förhållandevis lite erfarenhet av sådana. Domstolsprövning är inget skydd mot maktmissbruk, menar han, om domarna i praktiken saknar tillräckligt intresse eller självförtroende att ingripa och förbjuda en åtgärd, när den nationella säkerheten påstås vara i fara (Cameron i SvJT 2007 s. 93 f., se även Ulväng i SvJT 2007 s. 14 f.).

*Utredningens analys och ställningstaganden*

De nu aktuella tvångsmedlen är så ingripande att det inte kan bli aktuellt att låta den slutliga beslutanderätten utövas inom de brottsbekämpande myndigheterna. Fråga är därför närmast om besluten bör fattas av domstol eller av en särskild nämnd.

De huvudsakliga argument som anförts mot en domstolsprövning är *dels* att skulle vara principiellt tveksamt att de allmänna domstolarna på förhand rättsligt prövar olika åtgärder som vidtas inom ramen för underrättelseverksamhet, *dels* att det skulle kunna ifrågasättas om domstolskontroll i dessa fall är effektiv eftersom prövningen innefattar riskbedömningar, och att domstolar har förhållandevis lite erfarenhet av sådana.

Det första av de nämnda argumenten – som i och för sig i grunden är principiellt – har främst utvecklats på ett praktiskt plan. Farhågor har uttryckts för att domstolens roll som oberoende prövningsinstans i brottmålsförfarandet skulle kunna sättas i fråga, om domstolen generellt skulle pröva olika åtgärder i underrättelseverksamheten. Dessa farhågor har måhända fog för sig. De har dock siktet inställt på en volymmässigt betydligt mer omfattande ”inblandning” från domstolarna i underrättelseverksamheten än den som kan komma i fråga med anledning av beslut om preventiva tvångsmedel. Beträffande sådana i underrättelseverksamheten mer vanligt förekommande åtgärder kan säkert även en rad praktiska problem uppstå, om besluten förläggs till domstolarna. Vad avser de preventiva tvångsmedlen – som förekommer i en jämförelsevis mycket blygsam omfattning – kan däremot varken några beaktansvärda principiella eller praktiska problem av nu aktuell natur anses föreligga.

Att riskbedömningar kan vara komplicerade står i och för sig klart. Detta framgår inte minst av den kartläggning som utredningen gjort (se särskilt avsnitt 6.7 och 6.8). Att domstolarna skulle vara ovana vid riskbedömningar stämmer däremot inte. Risk- eller farerekvisit är relativt vanligt förekommande i olika typer av lagstiftning. T.ex. görs sådana bedömningar i samband med prövning av frågor om häktning, besöksförbud, kvarstad, vissa tvångsundersökningar och vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (se avsnitt 8.4.3). Att prövningen innefattar en riskbedömning kan enligt utredningens uppfattning inte i sig anses vara ett hållbart argument för att prövningen ska ske på annat sätt än i en domstol.

Det skulle visserligen, som regeringen anmärkte redan när 2007 års preventivlag infördes, kunna vara en fördel med en prövning i en särskild nämnd att dess ledamöter skulle få stor kunskap om de aktuella sakfrågorna. Detta är nu inte unikt – så skulle i och för sig kunna vara fallet även beträffande flera andra komplicerade sakfrågor i mål och ärenden som domstolar hanterar. Domstolsprövningen är dock en viktig del i det system med rättssäkerhetsgarantier som omgärdar användningen av de hemliga tvångsmedlen. Det är centralt att integritetsintresset beaktas vid tillståndsprövningen, något som vid domstolens handläggning ytterligare försäkras genom medverkan av ett offentligt ombud. Utredningen delar regeringens uppfattning att det skulle vara svårt att inom ramen för en nämndprövning skapa en ordning som på samma påtagliga sätt som den nuvarande domstolsprövningen kunde ta till vara integritetsintresset (se prop. 2005/06:177 s. 64 f.).

Det kan i sammanhanget noteras att inga uppgifter som utredningen tagit del av inom ramen för sin kartläggning talar i någon annan riktning är att det inarbetade systemet hos domstolarna för att hantera ärendena om hemliga tvångsmedel fungerar väl beträffande de preventiva tvångsmedlen. Företrädare för utredningen har vid de möten som hållits med domare med erfarenhet av beslutsfattande enligt 2007 års preventivlag ställt frågan om domarna – jämfört med bedömningar enligt andra tvångsmedelslagar – upplevt särskilt stora svårigheter med att göra sådana riskbedömningar som preventiva tvångsmedel förutsätter. Så har uppgetts inte vara fallet. Såväl vid mötena med domare som vid utredningens möten med de övriga aktörerna – dvs. brottsbekämpare och offentliga ombud – har också uppgetts att dagens ordning med domstolsbeslut fungerar väl. Av underhandsuppgifter vid samråd med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har framgått att det inte från nämndens perspektiv erfarits att dagens beslutsordning skapar några olägenheter.

Sammantaget anser utredningen att den slutliga prövningen av frågor om de aktuella tvångsmedlen fortsatt bör ske i domstol.

#### *Särskilt om hemlig teleövervakning*

Som framgått får de brottsbekämpande myndigheterna enligt den lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet som träder ikraft den 1 juli 2012 – liksom



tidigare enligt LEK – själva besluta att hämta in uppgifter. Dessa uppgifter motsvarar i huvudsak de som kan erhållas genom hemlig teleövervakning. Ett krav på domstolsbeslut gäller först om uppgifterna sedan ska användas i en förundersökning. Det kommer sålunda, om utredningens förslag avseende preventiva tvångsmedel genomförs, fortsatt att föreligga två parallella sätt – med olika beslutsordningar – för att komma åt vissa trafikuppgifter.

Det skulle mot den bakgrunden kunna ifrågasättas om hemlig teleövervakning bör kvarstå bland de preventiva tvångsmedlen (dvs. om inte möjligheten till inhämtning av den andra lagen bör vara tillräcklig). Enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet får dock beträffande enskilda meddelanden endast historiska uppgifter hämtas in. Hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag beslutas i flertalet fall även beträffande realtidsuppgifter. Denna möjlighet bör fortsatt finnas kvar. Att två olika sätt finns för myndigheterna att komma åt de historiska uppgifterna får sålunda godtas.

### **12.1.3 En särskild beslutsordning i vissa fall**

#### **12.1.3.1 Inledning**

Huvudregeln bör alltså vara att beslut om de aktuella hemliga tvångsmedlen meddelas av domstol. Fråga kvarstår om det i några fall – främst mycket brådskande sådana – bör gälla undantag från kravet på ett domstolsbeslut.

#### **12.1.3.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund**

##### *Gällande reglering*

I sammanhanget bör inledningsvis de regler som finns om domstolarnas jourverksamhet beröras. Sedan den 1 juli 2000 gäller att de s.k. jourdomstolarnas är behöriga att besluta om tvångsmedel i brådskande fall (19 kap. 12 § rättegångsbalken, se prop. 1999/2000:26 s. 103, bet. 1999/2000:JuU10). Av förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m., framgår att tingsrätten ska ha beredskap för prövning av frågor som rör bl.a. tvångsmedel under söndag, annan allmän

helgdag, lördag och vissa aftnar. Ytterligare bestämmelser finns i Domstolsverkets föreskrifter om beredskap vid tingsrätterna för prövning av häkningsfrågor m.m. (DVFS 2007:1). Beredskapen fullgörs genom att domstolen är tillgänglig för beslut vissa tider under dagtid.

Någon generell möjlighet till interimistiska beslut i brådskande fall finns inte i dag. Undantag från kravet på domstolsprövning för tillstånd till hemliga tvångsmedel finns dock för närvarande *dels* beträffande vissa samhällsfarliga brott i 2008 års utredningslag, *dels* under vissa särskilda samhällsförhållanden i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (1988 års lag). Enligt båda dessa lagar får åklagaren meddela interimistiska beslut till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 1988 års lag får interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse meddelas även av undersökningsledaren. Dessutom får åklagaren enligt den lagen meddela interimistiska beslut även beträffande hemlig rumsavlyssning. Förutsättningen för interimistiska beslut enligt båda lagarna är att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Interimistiska beslut ska genast anmälas hos rätten som har att pröva ärendet skyndsamt (2008 års utredningslag) respektive snabbt (1988 års lag). Om rätten inte finner skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet. För det fall ett interimistiskt åklagarbeslut enligt 2008 års utredningslag har upphört att gälla innan domstol har prövat ärendet, ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Fr.o.m. den 1 juli 2012 ges åklagaren en interimistisk beslutanderätt också beträffande hemlig teleövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken. Regleringen är utformad som den i 2008 års utredningslag, med den skillnaden att rätten ska pröva åklagarens beslut även i de fall dessa upphört att gälla (s.k. obligatorisk domstolsprövning). Om rätten vid den efterföljande prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen.

*Den tidigare behandlingen av frågan om en generell interimistisk beslutanderätt*

Frågan om en generell interimistisk beslutanderätt beträffande hemliga tvångsmedel har behandlats i ett flertal tidigare lagstiftningsärenden.

I 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor bedömdes att åklagaren inte borde ges någon generell interimistisk beslutanderätt. Departementschefen ansåg att en sådan befogenhet för åklagaren inte borde införas, om inte tvingande praktiska behov talade för det. Hon menade att det som förekommit i lagstiftningsärendet inte övertygat henne om att det förelåg något sådant påtagligt behov utan att man i de situationer där det varit nödvändigt att snabbt få ett beslut också har gått att utverka detta inom rimlig tid och utan att några mer väsentliga effektivitetsförluster uppstått (prop. 1988/89:124 s. 51 f.). I propositionen om hemlig kameraövervakning uttalade regeringen att det saknades tillräckliga skäl för att införa en generell möjlighet till interimistiska beslut avseende användningen av dolda övervakningskameror (prop. 1995/96:85 s. 33 f.).

Buggningsutredningen föreslog däremot att åklagaren skulle få besluta interimistiskt om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (SOU 1998:46 s. 415–419). Frågan om behovet av en sådan ordning behandlades relativt ingående. Inledningsvis återgavs de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar. Av dessa framgick bl.a. följande. Det kunde mycket snabbt uppstå ett behov av att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. Ofta lyckades man lösa detta genom att få tag i en domare som kunde fatta beslut (se om detta även t.ex. Malmsten i SvJT 1992 s. 539). Det hade dock förekommit att polis och åklagare inte hade lyckats nå någon domare vilket ibland hade varit till allvarlig skada för utredningen. Problemet var störst på kvällar och helger. En nackdel med den nuvarande ordningen var, menade någon myndighet, att man vid sådana tidpunkter var beroende av att den enskilde domaren vill medverka. Buggningsutredningen konstaterade även att behovet av snabba beslut vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning sannolikt hade ökat under de senaste åren vilket hängde samman bl.a. med den tekniska utvecklingen och det sätt på vilket kriminella använde den moderna teletekniken (t.ex. att den misstänkte – särskilt vid mobiltelefoni – ofta bytte teleadress).

Buggningsutredningen bedömde sammantaget att det fanns tillräckliga skäl att införa en befogenhet för åklagaren att fatta interimistiska beslut och anmärkte följande (SOU 1998:46 s. 418).

Det förhållandet att det hittills, i de flesta fall där det har varit nödvändigt att få ett snabbt beslut, varit möjligt att utverka detta inom rimlig tid utan några mer väsentliga effektivitetsförluster, förändrar inte denna bedömning. Det är nämligen, menar utredningen, inte tillfredsställande att en fråga om t.ex. hemlig teleavlyssning skall kunna användas i en förundersökning rörande ett allvarligt brott på en kväll eller under en helg blir beroende av om polis och åklagare lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut.

Även när det gällde buggning ansåg utredningen att det kommit fram att det fanns ett behov av snabba beslut. Eftersom buggning framstod som en särskilt ingripande och integritetskänslig åtgärd bedömde utredningen emellertid att någon interimistisk beslutanderätt inte borde finnas avseende detta tvångsmedel.

När regeringen några år senare behandlade buggningsutredningens förslag om en generell interimistisk beslutanderätt för åklagaren bedömdes att någon sådan möjlighet inte borde införas beträffande något av de hemliga tvångsmedlen. Detta främst eftersom regeringen ansåg att det varken av utredningen eller av remissvaren hade kommit fram att det fanns något större behov av en särskild handläggningsordning för brådskande ärenden. Det hade således inte kommit fram sådana starka skäl som krävdes för att införa en ordning där hemliga tvångsmedel får verkställas utan rättens tillstånd. Regeringen anmärkte dock att den hade för avsikt att noga följa utvecklingen och vid behov pröva frågan på nytt (prop. 2002/03:74 s. 42 f.).

I propositionen avseende hemlig rumsavlyssning hänvisades till det som återgetts ovan. Det angavs sedan att Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen hade uppgett att domstolsbeslut ibland inte kunde inväntas eftersom det kunde röra sig om en mycket kort tidsperiod från det att polisen fick kännedom om ett möte till dess mötet skulle äga rum. Den situationen var enligt Rikspolisstyrelsen t.ex. typisk för kontrollerade leveranser av narkotika. Regeringen ifrågasatte inte att det i vissa fall skulle vara värdefullt med en möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut i ärenden om hemlig rumsavlyssning. Mot detta ställdes dock att det var fråga om ett nytt hemligt tvångsmedel som typiskt sett var mycket ingripande. Var det fara i dröjsmål, anförde regeringen vidare, torde i vart fall i de flesta fall en jourdomstol kunna ta upp frågan till

prövning. Regeringen ansåg därför att någon möjlighet inte borde införas för åklagaren att fatta interimistiska beslut i fråga om hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 72).

I samband med att de preventiva tvångsmedlen infördes hänvisade den särskilda utredaren i sin promemoria till den bedömning som regeringen nyligen hade gjort i fråga om interimistiska beslut (dvs. i prop. 2002/03:74). Det hade, enligt utredaren, inte under arbetet med promemorian kommit fram några omständigheter av tyngd som talade för att det fanns något påtagligt behov av en särskild beslutsordning i brådskande ärenden om preventiva tvångsmedel. Tvärtom hade framhållits att tvångsmedelsanvändningen skulle få störst nytta vid underrättelseverksamhet vilken enligt utredaren präglades av långsiktighet och noggranna analyser. Utredaren bedömde därför att det inte borde införas någon möjlighet till interimistiska beslut beträffande de preventiva tvångsmedlen (Ds 2005:21 s. 228 f.). Regeringen gjorde ingen annan bedömning (prop. 2005/06:177 s. 66 f.).

*Bakgrunden till och tillämpningen av reglerna om interimistisk beslutanderätt beträffande vissa samhällsfarliga brott*

En interimistisk beslutanderätt finns däremot alltså i 2008 års utredningslag beträffande de samhällsfarliga brott som lagen omfattar. En sådan möjlighet till interimistiska beslut gällde dessförinnan enligt den lag som 2008 års utredningslag ersatte (dvs. 1952 års lag).

I samband med att 2008 års utredningslag infördes kartlades Säkerhetspolisens användning av 1952 års lag. Regeringens särskilda utredare konstaterade då att en genomgång av ärendena vid Stockholms tingsrätt åren 2004–2006 visade att inga interimistiska åklagarbeslut hade underställts domstolen. Hon anmärkte även att möjligheten för åklagare att fatta interimistiskt beslut enligt Åklagarmyndigheten under de senaste sex till sju åren inte hade utnyttjas över huvud taget men övervägts vid ett fåtal tillfällen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen hade det varit aktuellt för åklagare i Göteborg att vid några tillfällen i slutet av 1990-talet fatta interimistiska beslut. För åklagarna i Stockholm hade saken kunnat lösas på annat sätt, i något fall genom samarbete med tingsrätten. Åklagarmyndigheten hade dock bestämt framhållit att, även om möjligheten att fatta interimistiskt beslut inte hade använts, det

kunde tänkas uppkomma situationer då en avsaknad av denna möjlighet skulle kunna få ytterst allvarliga konsekvenser (Ds 2007:2 s. 126 f. samt 173 f.).<sup>1</sup>

Vid analysen av behovet av en interimistisk beslutsmöjlighet i 2008 års utredningslag lade utredaren viss vikt vid utvecklingen inom teknik och kommunikation. Hon pekade på att det sedan tillkomsten av 1952 års lag hade skett en teknisk utveckling som fått betydande genomslag på många plan. Inte minst utvecklingen inom data- och teleteknik hade påverkat möjligheterna att snabbt världen över utbyta och inhämta information och att på andra sätt kommunicera. Utvecklingen, menade hon, visade sig också i förändrade tillvägagångssätt och metoder inom kriminell verksamhet. Medlemmar i kriminella nätverk kunde befinna sig på stora avstånd men ändå ha möjlighet att stå i frekvent kontakt med varandra, och kontakter med medlemmar emellan präglades av ett högt säkerhetsmedvetande. Vid användning av mobiltelefon byttes systematiskt till olika oregistrerade kontantkort vilket försvårade avlyssning av samtalen. Kommunikationsmöjligheterna innebar också att planerna för attentat med kort varsel kunde ändras i fråga om tid och tillvägagångssätt. En konsekvens av utvecklingens inverkan på metoderna inom brottslig verksamhet var också att förändringar av hotbilder och säkerhetsbedömningar kunde inträda mycket snabbt (a Ds. s. 100).

Mot denna bakgrund var det enligt utredaren viktigt att alla typer av utredningsåtgärder inklusive tvångsmedelsanvändning kunde sättas in så fort som möjligt. Det var också avgörande när det gällde osjälvtändiga brottsformer att Säkerhetspolisen, när det var fråga om den allvarligaste brottsligheten, i akuta lägen hade åtgärder till sitt förfogande för att avvärja att brotten fullbordas. Alla tänkbara situationer kunde inte förutses, och även osannolika händelseförlopp kunde förverkligas. Ett sådant händelseförlopp kunde inträffa när som helst på dygnet och således under tidpunkter då beslutsfattande domare inte fanns att tillgå. Därför var det angeläget att åklagare i brådskande fall kunde fatta beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt att förordna om kvarhållande av försändelser. Det förhållandet att dessa beslutsmöjligheter sällan eller sett till senare år aldrig hade använts föranledde enligt

---

<sup>1</sup> Det kan noteras att det vid utredningens kartläggning kommit fram att den interimistiska beslutsmöjligheten enligt 2008 års utredningslag utnyttjats vid fyra tillfällen under åren 2009-2011 (se avsnitt 6.4.5.2).

utredarens mening ingen annan bedömning. Detta tydde enligt henne närmast på att de uppfattades som möjligheter att ta till i yttersta undantagsfall och att de inte användes extensivt. Även med beaktande av de integritetskränkningar det var fråga om föreslog utredaren att möjligheten att fatta interimistiska åklagarbeslut – med anmälningsskyldighet till domstol – skulle finnas kvar (a Ds. s. 175 ff.).

Regeringen delade utredarens uppfattning om att det fanns ett behov att åklagare beträffande de brott som omfattas av 2008 års utredningslag kunde fatta interimistiska beslut. Det underströks att det inom flera av de områden som Säkerhetspolisen ansvarar för var fråga om särskilt samhällsfarlig brottslighet, samt att det för Säkerhetspolisens del generellt sett var viktigt att utredningsåtgärder och tvångsmedel kunde sättas in i ett så tidigt skede som möjligt. Säkerhetspolisen måste snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att utreda och lagföra allvarliga brott redan på förberedelse- och försöksstadierna och därigenom förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras. Till exempel kunde ett terroristbrott eller en flygplanskapning inträffa när som helst på dygnet, även under tidpunkter då tingsrätten inte hade expeditionstid. Även om tingsrätten i och för sig skulle vara tillgänglig för att ta ställning till en framställan om tvångsmedel-användning, kunde den tidsutdräkt som beror på att åklagaren måste ta sig till domstolen för att få framställan prövad få allvarliga konsekvenser för brottsutredningen (prop. 2007/08:163 s. 49). Därefter konstaterade regeringen att främst rättssäkerhetsaspekter tidigare hade framförts som skäl emot en interimistisk beslutanderätt för åklagare. Det måste dock beaktas, ansåg regeringen, att åklagarnas kompetens under de senaste decennierna har höjts avsevärt. Regeringen bedömde sammantaget att även 2008 års lag borde innehålla en interimistisk beslutanderätt för åklagare (a prop. s. 67).

Vad beträffade utformningen av regleringen ansåg regeringen att kraven i 1952 års lag på anmälningsskyldighet för åklagaren och skyndsam prövning av rätten borde gälla även enligt 2008 års utredningslag. Det påpekades att detta inte medförde att rätten skulle pröva en anmälan, även om åklagaren beslutat om att tvångsmedelsanvändningen skulle upphöra vid tidpunkten för rättens prövning. Om det inte fanns någon bestående åtgärd att pröva, torde frågan få anses ha fallit och ärendet kunde då skrivas av från vidare handläggning. Rättssäkerhetsskäl talade dock för att

åklagarens beslut om tillstånd till hemlig tvångsmedelsanvändning även i dessa fall skulle bli föremål för något slag av efterhandskontroll. Därför skulle åklagaren, i de situationer där beslutet om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel hade upphört redan innan rätten prövat åtgärdens bestånd, åläggas att göra en anmälan till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som fick beakta uppgiften inom ramen för sin tillsynsverksamhet (a prop. s. 67 f.).

*Bakgrunden till reglerna om interimistisk beslutanderätt beträffande hemlig teleövervakning*

Den 1 juli 2012 upphör möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att själva besluta att under en förundersökning inhämta uppgifter från operatörer (enligt LEK). Samtidigt införs alltså en rätt för åklagare att under förundersökning ge interimistiskt tillstånd till hemlig teleövervakning.

Förslag om att införa en sådan möjlighet har lämnats av såväl BRU som Polismetodutredningen (se SOU 2005:38 s. 200 ff. och SOU 2009:1 s. 117 ff.). Det konstateras av regeringen att flera remissinstanser betonat behovet av ett snabbt förfarande när frågor om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler aktualiseras. Snabbheten i förfarandet är ofta en avgörande faktor för ett lyckat utredningsresultat. Det gäller särskilt, anges det, eftersom de personer som är delaktiga i grov brottslighet många gånger aktivt vidtar åtgärder för att försvåra myndigheternas brottsbekämpande insatser, t.ex. genom att med regelbundenhet byta mobiltelefoner eller kontantkort. Det betonas att domstolarna i och för sig har möjlighet att ta om hand brådskande frågor om tvångsmedel, men att någon beredskap för omedelbara beslut dygnet runt inte finns. Det konstateras att det inte heller är rimligt att bygga upp en sådan organisation för att tillstånd ska kunna ges mycket snabbt under dygnets alla timmar. Eftersom det bedöms nödvändigt för en effektiv brottsbekämpning att tillstånd till hemlig teleövervakning kan ges snabbare än vad som är möjligt vid en exklusiv domstolsprövning bör åklagaren enligt regeringen ges möjlighet att interimistiskt tillåta tvångsmedlet (se prop. 2011/12:55 s. 78 ff.).

Den nya regleringens utformning skiljer sig dock i vissa avseenden från den som gäller för interimistiska beslut enligt 2008 års utredningslag. I båda fallen ska åklagarens interimistiska beslut



genast anmälas hos rätten som skyndsamt ska pröva ärendet. Beträffande hemlig teleövervakning ska dock rätten, även i de fall åtgärden upphört innan prövning hunnit ske, vidta en prövning (s.k. obligatorisk domstolsprövning). När åtgärden har upphört ska rättens prövning ske med utgångspunkt i förhållandena vid tidpunkten för åklagarens beslut. Om rätten vid den prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen. Som skäl för en sådan ordning anges främst att hemlig teleövervakning ofta avser historiska uppgifter. Utan en domstolsprövning i de fall åtgärden upphört skulle åklagaren därmed i praktiken ofta ha en slutlig beslutanderätt. En reglering med en sådan domstolsprövning medför däremot att domstolspraxis kan utvecklas i fråga om de närmare förutsättningarna för interimistiska tillstånd och att tillståndsgivningen alltid kommer att prövas av en från de brottsbekämpande myndigheterna fristående instans. Därigenom ges goda förutsättningar för åklagarnas beslutsfattande (a. prop. s. 79 f.).

### 12.1.3.3 2009 års utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning

Vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning framhöll utredaren följande om interimistisk beslutanderätt (SOU 2009:70 s. 153 f.).

Sedan domstol fattat beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning kan det ta lång tid innan avlyssningsutrustningen kan installeras. Det finns emellertid även exempel på där det skulle kunna vara möjligt att snabbt verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning, t.ex. i det fall polisen fått kännedom om att ett möte ska hållas på ett visst hotellrum. Sådan information kan komma fram genom att de aktuella personerna redan är föremål för hemlig teleavlyssning. Möten kan bestämmas med mycket kort varsel varför domstolens beslut inte alltid kan inväntas om utrustningen ska hinna installeras. Även om domstolarna och de offentliga ombuden hade jour skulle detta inte vara tillräckligt med hänsyn till den tid det ändå tar för att få till stånd ett sammanträde.

Flera företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna hade därför till utredaren uttryckt önskemål om en ändrad reglering så att åklagaren i vissa situationer ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning. Utredaren nöjde sig dock med

att konstatera att sådana beslut inte fick fattas beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vilket talade mot att en sådan möjlighet infördes beträffande buggning.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter samt de domare och offentliga ombud som den utredningen hade varit i kontakt med hade också efterlyst bestämmelser som närmare reglerade domarnas och de offentliga ombudens jourtjänstgöring. Utredaren var dock tveksam till nyttan av en sådan ordning av flera skäl. Bl.a. ansåg han att det var osäkert om man genom en jourverksamhet verkligen skulle kunna tillgodose polisens krav på ett snabbt beslutsförfarande, eftersom det många gånger rörde sig om mycket korta tidsrymder innan de personer som man vill avlyssna ska träffas på en bestämd plats. I ett särskilt yttrande framhöll Säkerhetspolisens expert i utredningen att det inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde inte var möjligt att använda jourdomstolar för att få tillstånd till tvångsmedlet, eftersom de domare och offentliga ombud som verkar där normalt inte är behöriga att ta del av information som är hemlig med hänsyn till rikets säkerhet.

Utredaren ansåg sammantaget att det varken borde införas någon interimistisk beslutanderätt beträffande hemlig rumsavlyssning eller någon jourtjänstgöring som tog sikte på handläggningen av hemliga tvångsmedel.

#### 12.1.3.4 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Som framgått i ett tidigare avsnitt (8.3.4.2) har såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen framhållit för utredningen att den nuvarande beslutsordningen – där ett domstolsbeslut alltid krävs och beslutet knyts till vid plats eller teleadress – medför att problem uppkommer vid minutoperativa åtgärder. Som exempel nämns att polisen med mycket kort varsel kan få reda på möten som ska äga rum i hotellrum eller fordon, samt att personer i kriminella kretsar ofta byter s.k. SIM-kort i sina telefoner för att undvika avlyssning. I samband med denna problematik har myndigheterna i första hand framhållit att det borde vara tillräckligt att tillståndet knöts till en misstänkt person (utan angivande av teleadress eller plats) men alternativt berört behovet av en utökad möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Se även Wollstad i SvJT 2007 s. 24.

Säkerhetspolisen har beträffande de brott som omfattas av 2008 års utredningslag särskilt framhållit att åklagarens möjlighet att fatta interimistiska beslut fortsatt är av stor vikt. Detta gäller exempelvis i akuta skeden i en terroristattatplanering på tider när domstolarna inte är tillgängliga.

Därutöver har de brottsbekämpande myndigheterna – eftersom utredningens uppdrag har en särskild inriktning mot hemlig rumsavlyssning – främst framfört synpunkter avseende behovet av interimistiska beslut beträffande det tvångsmedlet. Öppna polisen har hänvisat till det som ovan återgetts ur SOU 2009:70 (dvs. 2009 års utvärdering). Tullen har påpekat att snabbheten i förfarandet kan vara en avgörande framgångsfaktor vid t.ex. kontrollerade leveranser, och myndigheten efterlyser möjligheten att göra snabba monteringar av utrustning vid t.ex. färjelägen då fordon finns inne för kontroll. Detta innebär enligt tullen att åklagare bör ges möjlighet att fatta interimistiska beslut. Även jourtjänstgöring för domare och offentliga ombud borde åter övervägas.

#### 12.1.3.5 Utredningens analys och ställningstagande

**Förslag:** Åklagaren bör ges en generell möjlighet att, när det kan befaras att inhämtande av ett domstolsbeslut skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse, meddela interimistiskt tillstånd – utöver till hemlig teleövervakning – också till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning, kvarhållande av försändelse (hemlig postkontroll) och hemlig rumsavlyssning. Möjligheten bör för de olika tvångsmedel som omfattas av de respektive reglerna gälla såväl under förundersökning som beträffande preventiva tvångsmedel. Förfarandet bör väsentligen utformas enligt den ordning som fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller för interimistiska beslut om hemlig teleövervakning.

*Inledning och utgångspunkter – En särskild beslutsordning avseende beslut i brådsakande fall är nödvändig*

I samband med tidigare lagstiftningsärenden avseende hemliga tvångsmedel har det alltså ansetts att beaktansvärda behov kan uppstå av beslut om hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. Den bedömningen har i olika sammanhang gjorts inte endast

beträffande tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag (beträffande vilka en interimistisk beslutanderätt i dag finns) utan även avseende tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken (hemlig teleövervakning) och hemlig rumsavlyssning. Det har framhållits att den utveckling som skett inom teknik och kommunikation har påverkat behoven bl.a. eftersom de förbättrade kommunikationsmöjligheterna innebär att planer med kort varsel kan ändras i fråga om tid och tillvägagångssätt, samt eftersom de misstänkta snabbt och ofta kan byta teleadresser (se SOU 1998:46 s. 417 och Ds 2007:2 s. 100).

De nämnda bedömningarna och iakttagelserna vinner stöd i vad som har kommit fram vid vår kartläggning (se avsnitt 5.3.2 samt 6.6-6.10). Sålunda har det t.ex. framgått att domare i ett flertal fall förmåtts att medverka under helger – utom ramen för formaliserad jourverksamhet – för att beslut skulle erhållas i tid, samt att tillstånd till hemlig rumsavlyssning i vissa fall inte kunnat verkställas eftersom domstolsbeslutet trots att ansträngningar gjorts dröjt för länge.

Som Buggningsutredningen på sin tid konstaterade verkar det i många fall där det varit nödvändigt att få ett snabbt beslut ha varit möjligt att utverka ett sådant inom rimlig tid och utan några mer väsentliga effektivitetsförluster. Detta synes dock till en betydande del ha berott på att domare med kort varsel har medverkat även utanför ordinarie tjänstetid. Vi anser i likhet med Buggningsutredningen att en sådan ordning inte är tillfredställande. Frågan om ett hemligt tvångsmedel ska kunna användas avseende allvarlig brottslighet under t.ex. kvällstid kan inte tillåtas vara beroende av om polis och åklagare lyckas få tag på en domare som är beredd att åta sig uppgiften att meddela ett beslut (jfr SOU 1998:46 s. 418). Det är inte heller rimligt att bygga upp en jourorganisation för domstolar och offentliga ombud som ger utrymme för att tillstånd ska kunna ges mycket snabbt under dygnets alla timmar (jfr prop. 2011/12:55 s. 78). Utredningen anser därför att en särskild ordning där åklagaren i vissa brådskande fall kan fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel – även med beaktande av de integritetskränkningar som tvångsmedlen typiskt sett medför – är nödvändig.

*Beträffande vilka tvångsmedel bör interimistiska beslut tillåtas?*

Fråga är då beträffande vilka hemliga tvångsmedel som en interimistisk beslutanderätt bör gälla.

Behovet av en interimistisk beslutsmyndighet kan inte i någon beaktansvärd grad anses skilja sig åt beroende på om det rör sig om hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning, kvarhållande av försändelse (i 2007 års preventivlag hemlig postkontroll) eller hemlig rumsavlyssning. Inte heller kan det anses avgörande för behovet vilket brott det är fråga om. De skillnader mellan tvångsmedlen som skulle kunna anses relevanta vid den nu aktuella bedömningen rör i stället *dels* det skede i vilket tvångsmedlen förekommer (preventiva tvångsmedel jämfört med tvångsmedel under förundersökningen), *dels* omfattningen av det integritetsintrång som de respektive tvångsmedlen typiskt sett för med sig.

Med avseende på preventiva tvångsmedel har det i tidigare lagstiftningsarbete angetts att sådana har sin största nytta vid underrättelsearbete och att sådant ”präglas av långsiktighet och noggranna analyser”. Utifrån detta har slutsatsen dragits att något påtagligt behov av en särskild beslutsordning inte finns (se Ds 2005:21 s. 228 f.). Förutsättningarna för de preventiva tvångsmedlen medger emellertid inte att de används som ett allmänt verktyg i mer allmän och långsiktig underrättelseverksamhet. I stället rör det sig när tvångsmedlen kommer i fråga om att förhindra att en viss konkretiserad risk förverkligas.<sup>3</sup> Risken är knuten till verksamhet som innefattar brott beträffande vilka det – som regeringen tidigare betonat – är av särskilt stor vikt att kunna ingripa tidigt för att förhindra att brottsplanerna kan genomföras (se prop. 2007/08:163 s. 49). Några skäl att anse att behovet av en ordning som medger interimistiska beslut är mindre när det avser preventiva tvångsmedel än avseende tvångsmedel under förundersökningen kan sålunda knappast föreligga.

Skälen *för* en interimistisk beslutsmyndighet kan således inte anses tala för att någon skillnad ska göras mellan olika hemliga tvångsmedel. Det är främst rättssäkerhetsaspekter som tidigare har framförts som skäl *mot* en interimistisk beslutanderätt. Det kan argumenteras för att rättssäkerhetsgarantierna – av vilka besluts-

---

<sup>3</sup> För att använda preventiva tvångsmedel förutsätts enligt utredningens förslag bl.a. att en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet ska föreligga samt att användningen ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten (se avsnitt 8.4.3).

ordningen utgör en del – blir mer betydelsefulla ju mer ingripande ett visst tvångsmedel är i integritetshänseende.

Vad avser det typiska integritetsintrånget finns det så klart skillnader mellan de olika tvångsmedlen (se t.ex. avsnitt 7.4.4). Där en interimistisk beslutandemöjlighet i dag föreligger – i 2008 års utredningslag – har detta dock inte medfört att skillnad gjorts mellan hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse. Interimistiska åklagarbeslut enligt lagen får meddelas beträffande samtliga dessa tvångsmedel. Däremot ansåg regeringen när hemlig rumsavlyssning infördes att någon interimistisk beslutanderätt inte borde föreligga beträffande detta tvångsmedel. Därvid beaktades dess mycket ingripande karaktär. Det betonades dock också att det rörde sig om ett nytt tvångsmedel (prop. 2005/06:178 s. 72, se även SOU 1998:46 s. 418 f.).

Utredningen har som framgått, på grund av att de hemliga tvångsmedlen är så ingripande, ansett att den slutliga beslutanderätten ska utövas av domstol. Detta är en av viktig del i det system av rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen. Däremot anser utredningen att rättssäkerhetsskäl inte med någon styrka talar mot en ordning som medger interimistiska åklagarbeslut i särskilt brådskande fall.

Vissa paralleller kan dras till beslutsordningen för andra ingripande tvångsmedel, t.ex. de frihetsberövande. Det har inte ansetts problematiskt att ge åklagaren befogenhet att besluta om anhållande i avvaktan på rättsens beslut i en häkttningsfråga (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Åklagaren har en fristående ställning och regeringen har tidigare betonat åklagarnas kompetens att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel, vilken bedömdes ha höjts avsevärt under de senaste decennierna (se prop. 2007/08:163 s. 67). Det kan därtill noteras att möjligheten till interimistiska beslut i 2008 års utredningslag har använts mycket sparsamt (se avsnitt 6.4.5.2 och Ds 2007:2 s. 126 f.). Detta tyder på – som konstaterats inom ramen för tidigare lagstiftningsarbete – att den av tillämparna uppfattas som en möjlighet som inte ska användas extensivt utan i undantagsfall (a. Ds s. 176). Till detta kommer att både lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag nu har tillämpats några år och att inget tyder på att deras utformning skulle medföra några särskilda risker eller svårigheter beträffande en interimistisk beslutsordning. Mot den bakgrunden anser utredningen att rättssäkerhetshänsyn – trots att särskild försiktighet bör iakttas

beträffande ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning – inte är något tillräckligt vägande skäl mot en interimistisk beslutsordning avseende något av de aktuella tvångsmedlen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en möjlighet till interimistiska åklagarbeslut bör ges beträffande såväl de hemliga tvångsmedlen under förundersökning som tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag.

Våra direktiv är – såvitt avser förundersökningar – främst inriktade på tvångsmedel som beslutas enligt 2008 års utredningslag och lagen om hemlig rumsavlyssning. Det som har anförts ovan gör sig dock i samma utsträckning gällande när hemliga tvångsmedel beslutas enligt 27 kap. rättegångsbalken. Värdet av samordnade regler på området måste anses betydande, något som också betonas i våra direktiv. Mot den bakgrunden omfattar utredningens förslag en generell reglering av möjligheten till interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel.

#### *Hur bör regleringen utformas?*

Enligt 2008 års utredningslag – och från den 1 juli 2012 avseende hemlig teleövervakning i allmänhet – får åklagaren meddela interimistiska beslut, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. I motiven till den nya bestämmelsen om hemlig teleövervakning förklaras att det i denna formulering ligger att paragrafen ska kunna tillämpas endast när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas (vissa exempel ges också på situationer när detta kan vara fallet, se prop. 2011/12:55 s. 131). Utredningen anser att det är lämpligt att ställa sådana krav som dessa motivuttalanden beskriver, men att dessa krav inte har kommit till ett tillräckligt tydligt uttryck i lagtexten. Regeln bör justeras på så sätt att hänvisningen till ”annan olägenhet” utgår, och att ett åklagarbeslut sålunda förutsätter att en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen (tvångsmedlen under förundersökningen) respektive för att förhindra den brottsliga verksamheten (2007 års preventivlag) kan befaras.

Interimistiska beslut ska såväl enligt 2008 års utredningslag som enligt de nya reglerna om hemlig teleövervakning anmälas till rätten som har att pröva ärendet skyndsamt och ska upphäva beslutet om

den inte finner skäl för åtgärden. Det saknas skäl att utforma den nu föreslagna regleringen på något annat sätt.<sup>4</sup>

I de fall interimistiska åklagarbeslut har upphört att gälla innan domstol har prövat ärendet bör förfarandet motsvara det som fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller beträffande interimistiska beslut om hemlig teleövervakning. I dessa fall ska rätten således ändå vidta en prövning (s.k. obligatorisk domstolsprövning). Om rätten vid den prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen (eller den som uppgifterna avser, se författningskommentaren).<sup>5</sup>

#### *Särskilt om vissa beslut avseende en misstänkt mot vilken ett tillstånd redan löper (nya teleadresser eller platser)*

Inte sällan rör behovet av ett snabbt beslut en misstänkt mot vilken tillstånd till ett hemligt tvångsmedel redan meddelats i ärendet men som bytt teleadress (teletvångsmedlen) eller ändrat en planerad mötesplats (hemlig rumsavlyssning). Utredningen har i ett tidigare avsnitt bedömt att den teleadress eller plats som tvångsmedlet avser trots detta även fortsatt alltid bör anges i tillståndsbeslutet (avsnitt 8.3.4.3).<sup>6</sup> Samtidigt konstaterades dock att det finns ett behov av att effektivisera regleringen.

Den möjlighet till interimistiska beslut som utredningen föreslagit tillgodoser behovet av snabba beslut även i de nu aktuella situationerna.

Vid flera av de samtal som utredningen har fört med aktörerna – även de offentliga ombuden – har det emellertid ifrågasatts om åklagarbeslut inte i vissa fall borde vara tillräckliga även i situationer som inte är särskilt brådskande. Detta gäller fall när beslutet avser att endast byta ut en teleadress eller en plats i ett redan gällande tillstånd. Synpunkten har också framförts att

---

<sup>4</sup> Det bör dock föreskrivas att åklagarens anmälan till rätten ska ske *utan dröjsmål* (i stället för *genast* vilket gäller enligt den nuvarande lagstiftningen). Se vidare om detta i författningskommentaren till 27 kap. 9 a och 21 a §§.

<sup>5</sup> Det nu anförda gäller med ett undantag. Vid interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse (enligt föreslagna 27 kap. 9 a § rättegångsbalken) bör obligatorisk domstolsprövning inte ske. Här bör åtgärden i stället anmälas till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Se vidare om detta i författningskommentaren.

<sup>6</sup> Det kan noteras att begreppet teleadress den 1 juli 2012 byts ut i lagstiftningen. Detta ersätts med *telefonnummer eller annan adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212).



åklagarens beslut i dessa fall inte regelmässigt borde följas av en fullständig domstolsprövning enligt den ordinarie ordningen. De skäl som har framhållits för dessa ståndpunkter är främst att besluten som avser endast byte av teadresser eller platser – vilka i praktiken inte är ovanliga – normalt inte beaktansvärt påverkar vare sig integritetsintrånget eller övriga omständigheter av betydelse för om tillstånd bör ges. En fullständig domstolsprövning enligt den ordinarie ordningen kan därmed te sig omotiverad.

Utredningen kan från ett praktiskt perspektiv ha förståelse för de nämnda synpunkterna.<sup>7</sup> De skäl som utredningen har anfört för ställningstagandet att teadresser respektive platser ska anges i besluten gör sig emellertid gällande även här (se avsnitt 8.3.4.3). En viktig del av domstolsprövningen är sålunda proportionalitetsbedömningen som är en helhetsbedömning som är knuten till just de angivna teadresserna eller platserna. En möjlighet till åklagarbeslut om byten av teadresser eller platser, vilken inte förenas med en anmälningsskyldighet till domstol och en efterföljande prövning där, bör därför inte införas.

Det skulle i och för sig kunna övervägas att, även i vissa icke brådskande fall, tillåta åklagarbeslut vilka anmäldes till (och prövades av) rätten. En sådan ordning skulle t.ex. kunna avse nya teadresser – och eventuellt också nya platser – som från integritetssynpunkt framstod som närmast likvärdiga de ursprungliga. Det har dock vid utredningens samtal med åklagare och domare kommit fram att de praktiska fördelarna med en sådan ordning, vid sidan av en interimistisk beslutsmöjlighet i brådskande fall, skulle vara begränsade.<sup>8</sup> Därtill är avgränsningen av vilka teadresser och platser som skulle anses utbytbara problematisk.

Sammantaget anser utredningen att tillräckliga skäl inte har kommit fram att, annat än i brådskande fall, tillåta åklagarbeslut om hemliga tvångsmedel.

---

<sup>7</sup> Det kan dock i sammanhanget anmärkas att omfattningen av den praktiska problematik som upplevts beträffande byte av teadresser delvis verkar ha berott på att det har ansetts oklart om s.k. IMEI-nummer (vilka identifierar en viss mobiltelefon oavsett vilket SIM-kort och därtill knutet telefonnummer som används) utgör teadresser. Så måste dock anses vara fallet (se t.ex. prop. 2011/12:55 s. 62). Ett tvångsmedelstillstånd kan således knytas inte bara till ett visst telefonnummer utan också till en viss telefon och därmed vara fortsatt effektivt, även om SIM-kortet i telefonen byts ut.

<sup>8</sup> Den starka sekretess som gäller för flera av de sakuppgifter som är nödvändiga för prövningen medför t.ex. att åklagaren i de flesta fall, i samband med sin anmälan till rätten av ett åklagarbeslut, skulle behöva inställa sig hos rätten med de aktuella handlingarna.

*Vissa följdändringar m.m.*

Den interimistiska beslutsmöjlighet som utredningen föreslagit ger skäl till vissa följdändringar.

Reglerna som ger åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut bör i vissa fall gälla också vid tillämpning av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Uppgifterna bör dock inte få lämnas över till den ansökande staten innan rätten har fattat ett beslut om det aktuella tvångsmedlet. Vad gäller tillstånd i Sverige till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och teleövervakning finns det inte behov av en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se de bedömningar som regeringen beträffande hemlig teleövervakning gjort i dessa avseenden i prop. 2011/12:55 s. 80 f.).

Som framgått finns i dag i 1988 års lag (om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.) en särskild reglering som ger möjlighet till interimistiska beslut vid vissa särskilda samhällsförhållanden. Om utredningens förslag om en generell möjlighet till interimistiska åklagarbeslut genomförs, finns inte längre skäl att behålla den särskilda bestämmelsen om sådana beslut i 1988 års lag. Den bör således upphävas.

I 27 kap. 28 § andra stycket rättegångsbalken finns ett undantag från kravet på att ett offentligt ombud ska närvara vid sammanträden angående hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. Med den generella möjlighet till interimistiska beslut som utredningen föreslår saknas behov av undantagsregeln som således bör upphävas (se vidare om detta i författningskommentaren, kap. 16).

#### 12.1.4 Tillståndens varaktighet

<p><b>Bedömning:</b> Skäl saknas att ändra reglerna om hur lång tid tillstånden till hemliga tvångsmedel får avse.</p>
--

### 12.1.4.1 Regleringens utformning

#### *Regleringens innehåll och de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter*

En till beslutsordningen närliggande fråga är den om tillståndens varaktighet.

Tillstånd till hemliga tvångsmedel får inte ges för längre tid än nödvändigt och får – i fråga om tid efter beslutstidpunkten – inte överstiga en månad från dagen för beslutet.<sup>9</sup> Om tiden inte räcker, får dock tillstånd sökas på nytt, dvs. förlängning får ske. Någon särskild begränsning av antalet tillfällen som ett tillstånd får förlängas finns inte. Däremot har i förarbetena vid ett flertal tillfällen uttalats att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att förundersökningen förs framåt eller – beträffande preventiva tvångsmedel – utan att det kommer fram några uppgifter av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten (se t.ex. prop. 1995/96:85 s. 39, prop 2005/2006:178 s. 106 samt prop. 2005/06:177 s. 89).

Den beskrivna regleringen är alltså densamma för samtliga hemliga tvångsmedel, och oavsett om tillståndet meddelas under förundersökning eller enligt den rent preventiva lagstiftningen.

Inom ramen för utredningens kartläggning har vissa synpunkter kommit fram beträffande regleringens utformning. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har ansett att det borde övervägas att inom kontraspionagets område tillåta beslut som löper längre än en månad utan att omprövning sker. Därvid har hänvisats till att brott mot rikets säkerhet typiskt sett är en del av en mycket långsiktig och lågintensiv verksamhet (jfr avsnitt 6.10.4.2. och 6.10.4.3). I övrigt har en månadsfristens längd inte ifrågasatts. Däremot har några av de poliser och åklagare som utredningen har sammanträffat med gett uttryck för uppfattningen att fristen inte borde löpa från beslutstidpunkten utan från den tidpunkt då verkställighet inleds. Som skäl för detta har de angett att det, särskilt vid hemlig rumsavlyssning, med en viss frekvens inträffar att verkställighet inte kan ske förrän en relativt lång tid efter det initiala tillståndsbeslutet (jfr avsnitt 6.6.21).

---

<sup>9</sup> Beslut om hemlig teleövervakning kan avse även tid som inträffat före tillståndsbeslutet. Beträffande sådan s.k. historisk hemlig teleövervakning finns ingen yttersta gräns för hur lång tid ett beslut kan omfatta.

### *Utredningens bedömning*

När tillstånd till ett hemligt tvångsmedel meddelas sker detta utifrån utredningsläget vid beslutstidpunkten. Utredningsläget kan naturligtvis snabbt förändras. Verkställighet bör därmed inte – om domstolskontrollen ska vara effektiv – kunna avse tid som infaller alltför långt efter tillståndsbeslutet (jfr prop. 1988/89:124 s. 55). Det är sålunda inte lämpligt att räkna tillståndstiden från någon senare utgångspunkt än beslutstillfället (t.ex. den tidpunkt då verkställighet har inletts).

Inte heller beträffande tidsperiodens längd gör utredningen någon annan bedömning än den regeringen tidigare gjort. Den tidsperiod som bestäms i ett enskilt tillståndsbeslut bör sålunda inte – oavsett vilken brottslighet eller vilket tvångsmedel det är fråga om – få överstiga en månad från dagen för beslutet.<sup>10</sup> En annan sak är naturligtvis att tillståndstiden kan förlängas efter ansökan från åklagaren. Det får antas att sådana förutsättningar som nämnts av Åklagarkammaren för säkerhetsmål beträffande kontraspionagets område – dvs. att brottsligheten är mycket långsiktig och lågintensiv – kan vara av betydelse vid prövningen av en sådan förlängningsansökan.

Sammanfattningsvis saknas skäl att ändra reglerna om hur lång tid tillstånden till hemliga tvångsmedel får avse.

#### **12.1.4.2 Några anmärkningar om reglernas tillämpning beträffande de preventiva tvångsmedlen**

Något som har ansetts problematiskt av de brottsbekämpande myndigheterna är den underrättspraxis som de anser har utbildats beträffande förlängning av tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Åklagarkammaren för säkerhetsmål anförde vid utvärderingen av lagen år 2009 bl.a. följande (SOU 2009:70 s. 170).

Om åklagaren anser att hemliga tvångsmedel bör användas under längre tid kan han visserligen ge in en ansökan om förlängning till rätten som därefter prövar om det finns förutsättningar för ett nytt tillståndsbeslut. Enligt Åklagarkammaren för säkerhetsmål har det dock utvecklats en praxis som innebär att domstolen i praktiken endast tillåter att tillståndet förlängs en gång, dvs. att det maximalt är

---

<sup>10</sup> Det kan anmärkas att regeringen, när längden av denna frist bestämdes beträffande hemlig rumsavlyssning, beaktade att verkställighet av beslut om det tvångsmedlet ofta inte kan ske omedelbart, se prop. 2005/06:178 s. 106.

möjligt att få tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel under två månader. En så kort tid är sällan tillräcklig och detta leder till att underrättelseverksamheten inte kan bedrivas med den effektivitet som är önskvärd.

Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har i sina kontakter med utredningen uppgett att de fortsatt anser att det förhåller sig på det sätt som åklagarkammaren tidigare har uppgett. Genom utredningens kartläggning (den s.k. ärendebanketten) har kommit fram att tillståndstiden beträffande de preventiva tvångsmedlen – förlängningar inräknade – mycket sällan överskridit två månader räknat från dagen för det initiala tillståndsbeslutet. Vid intervjuerna med domare har också getts uttryck för uppfattningen att en sådan särskild restriktivitet som de brottsbekämpande myndigheterna beskriver bör iakttas vid förlängningsbeslut om preventiva tvångsmedel.

Om utredningens förslag genomförs, förändras i viss mån förutsättningarna för att meddela tillstånd till preventiva tvångsmedel. Dessa ska knytas till en uttrycklig riskbedömning (en påtaglig risk för brottslig verksamhet innefattande något av vissa särskilt samhällsfarliga brott ska föreligga).

Det ska dock, oavsett om det rör sig om en initial ansökan eller en förlängningsansökan, ställas krav på att åklagaren kan visa på omständigheter som medför att en påtaglig risk för brottslig verksamhet föreligger vid beslutstillfället. Däremot saknas anledning att när det rekvisitet är uppfyllt behandla en brist på uppgifter av betydelse från tidigare tillståndsperioder på något annat sätt än beträffande de övriga hemliga tvångsmedlen. Domstolens bedömning bör således även i dessa fall bli striktare ju längre tid som går. Någon särskild tidsgräns gäller dock inte beträffande de preventiva tvångsmedlen, och någon särskild restriktivitet bör heller inte iakttas efter en viss bestämd tid (t.ex. efter det första förlängningsbeslutet).

En sådan tillämpning som nu förespråkas måste anses rimma väl med såväl den gällande lagtexten som med de förarbetsuttalanden som förekommit i tidigare lagstiftningsärenden.

## 12.2 Den utökade möjligheten till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående (2008 års utredningslag)

**Bedömning:** Vid misstanke om ett brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet) bör beslag fortsatt få ske hos den misstänkte eller en närstående av skriftliga meddelanden mellan dem eller mellan närstående inbördes, även om brottet inte har ett straffminimum på minst två års fängelse.

I 2008 års utredningslag berörs i ett hänseende även ett tvångsmedel som inte kan räknas till de "hemliga", nämligen beslag.

Enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken gäller en begränsning för när beslag får ske av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och honom närstående som avses i 36 kap. 3 § samma balk eller mellan sådana närstående inbördes. Sådana meddelanden får beslagtas hos den misstänkte eller närstående, endast om det är fråga om brott med ett straffminimum på minst två års fängelse.

Av 2 § i 2008 års utredningslag framgår att den nämnda begränsningen inte gäller för de brott som omfattas av den lagen. Ett beslut om beslag med tillämpning av 2008 års utredningslag får dock – till skillnad från vad som annars gäller beträffande beslagsbeslut – meddelas endast av rätten eller åklagaren. Om åklagaren har meddelat beslutet, ska detta genast anmälas hos rätten som skyndsamt ska pröva ärendet.

En särreglering av möjligheten till beslag föreskrevs redan när 1952 års lag infördes (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag). Regleringen motsvarade den som gäller i dag, med undantaget att, utöver rätten eller åklagaren, även undersökningsledaren fick fatta beslut. I olika sammanhang gjordes sedan bedömningen att ett behov av en sådan reglering kvarstod (se t.ex. prop. 1975/76:202 s. 29 f. och SOU 1998:46 s. 452). I det lagstiftningsärende som föregick 2008 års utredningslag anförde den särskilda utredaren bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 174):

Det förekommer ytterst sällan beslag av meddelanden mellan misstänkt och närstående. Åklagarmyndigheten har emellertid uppgett att beslag har övervägts, senast vid ett par tillfällen helt nyligen. Vid mina diskussioner med företrädare för åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har dessa framfört att de utvidgade möjligheterna

enligt 1952 års lag som består i interimistiska beslut och beslag behövs även framledes trots att de används ytterst sällan. Att de inte använts i någon nämnvärd omfattning, menar de, visar att de inte missbrukas utan sparas för att kunna användas i nödfall.

Den särskilda utredaren bedömde, även med beaktande av den begränsade användningen, att det i speciella situationer fanns ett behov av den utökade möjligheten till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående. Hon ansåg att möjligheten borde kvarstå men föreslog att besluten i fortsättningen skulle få fattas endast av domstol eller åklagare.

Ingen remissinstans invände mot utredarens bedömning i denna del, och i propositionen angavs helt kort att regeringen delade uppfattningen (prop 2007/08:163 s. 48).

Vid vår kartläggning av tillämpningen av 2008 års utredningslag (den s.k. ärendebanketten) har det inte kommit fram att den utökade möjligheten till beslag enligt lagen i något fall har använts under åren 2009–2011. De brottsbekämpande myndigheterna har dock framhållit att ett behov finns. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har angett bl.a. följande. Eftersom Säkerhetspolisens förundersökningar huvudsakligen avser osjälvständiga brottsformer föreligger inte ett straffminimum på två år ens i fall där det är fråga om mycket allvarliga brott. Ett exempel på sådana meddelanden som kan beröras av den utökade beslagsmöjligheten – och som kan vara mycket viktiga i en utredning – är meddelanden mellan närstående av ”testamentarisk typ” inför ett förestående terrorattentat. Även om beslagsregeln i 2008 års utredningslag inte används ofta, får det närmast anses som en tillfällighet att inte något av de meddelanden som på senare år tagits i beslag har föranlett att den tillämpats.

Utredningen finner sammantaget inte skäl att göra någon annan bedömning än den som regeringen gjorde i samband med att 2008 års utredningslag infördes. Regleringen bör sålunda fortsatt gälla vid de brott som i dag omfattas av den lagen, utom olovlig kärverksamhet (jfr avsnitt 8.3.3.5).

## 12.3 Utformningen av reglerna om tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning

**Förslag:** Tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning bör utöver den plats som ska avlyssnas, om det finns särskilda skäl, få avse en plats som direkt angränsar till den platsen.

Tillträdestillstånd avseende hemlig rumsavlyssning i fordon bör innefatta en befogenhet för polisen att, om det behövs i samband med tillträdet, tillfälligt flytta fordonet.

När ett tillstånd till hemlig kameraövervakning avser en plats som även omfattas av tillstånd till hemlig rumsavlyssning, bör tillträdestillstånd få meddelas även för att installera hjälpmedel för kameraövervakningen. Dessa tillträdestillstånd bör dock inte få avse någons stadigvarande bostad.

### 12.3.1 Inledning

Regler om s.k. tillträdestillstånd finns i 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Enligt detta lagrum får den verkställande myndigheten efter särskilt tillstånd i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot sådant intrång. Ett sådant tillstånd får dock avse endast den plats som ska avlyssnas.

De brottsbekämpande myndigheterna har gjort gällande att det i tre olika avseenden finns förändringsbehov beträffande denna reglering. Frågeställningarna avser tillträdestillståndens begränsning till den avlyssnade platsen, möjligheten att flytta ett fordon i samband med tillträdet samt möjligheten att installera utrustning för hemlig kameraövervakning i samband med den hemliga rumsavlyssningen.

### 12.3.2 Tillträdestillstånd utan begränsning till den avlyssnade platsen

Den öppna polisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har anfört att tillstånd till tillträde för att installera utrustning för hemlig rumsavlyssning inte bör vara knutna till den plats som ska avlyssnas.



*Den gällande regleringen och dess bakgrund*

Enligt 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning får ett tillträdestillstånd alltså avse endast den plats som ska avlyssnas. I den lagrådsremiss (av den 9 februari 2006) som föregick lagen föreslogs att tillträdestillstånden – utöver tilltänkta avlyssnade platser – skulle få avse även ”en plats som den misstänkte har tillträde till”. Tillägget föränleddes av att Säkerhetspolisen hade anfört att man kunde förutse situationer där det av tekniska eller operationella skäl kunde finnas anledning att bereda sig tillträde till utrymmen som gränsade till den plats som skulle avlyssnas för att placera vissa tekniska hjälpmedel. Exemplet gavs också att polisen kunde behöva bereda sig tillträde till ett garage där ett fordon i vilket det skulle installeras avlyssningsutrustning stod parkerat (se lagrådsremissen, s. 73).

Det synes främst ha varit det sistnämnda exemplet som framhölls vid föredragningen inför Lagrådet. Lagrådet anmärkte att ett tillträdestillstånd avseende en bil som skulle buggas kunde tolkas på så sätt att det innefattade tillstånd att bereda sig tillträde till det utrymme där bilen befann sig. Beträffande tillägget att tillståndet fick avse ”en plats som den misstänkte har tillträde till” ansågs däremot innebörden oklar. Om det inte ansågs lämpligt att detta tillägg utgick, var lagrådets mening att innebörden borde förklaras i lagtexten (prop. 2005/06:178 s. 200).

Regeringen konstaterade efter lagrådets yttrande *dels* att tillstånd att installera avlyssningsutrustning i t.ex. en bil fick anses innefatta ett tillstånd att bereda sig tillträde till det utrymme där bilen fanns, *dels* att det inte kunde komma i fråga att meddela tillträdestillstånd till en plats som var skyddad för intrång, t.ex. en bostad, för att bugga en annan. Mot den bakgrunden utelämnades det ovan behandlade tillägget, och ett tillträdestillstånd tilläts sålunda avse endast den avlyssnade platsen (a. prop. s. 104).

*De brottsbekämpande myndigheternas synpunkter*

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har ifrågasatt att ett tillträdestillstånd avseende en bil som ska avlyssnas kan anses innefatta tillstånd att bereda sig tillträde till ett garage där bilen finns. Därtill har åklagarkammaren anfört följande. Angränsande utrymmen utnyttjas på något sätt i en mycket stor andel av fallen när hemlig

rumsavlyssning avser bostäder eller lokaler. Det kan t.ex. röra sig om angränsande lägenheter, lokaler, vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt. Att så måste ske beror på hur tekniken för hemlig rumsavlyssning är utformad. Någon laglig möjlighet att få tillträde till dessa utrymmen utan tillstånd från innehavaren eller ägaren till dessa finns i dag inte. I de flesta fall är det (oavsett tillståndsfrågan) nödvändigt att ta kontakt med de nämnda utomstående personerna eftersom sådana åtgärder måste vidtas som lämnar spår eller som kan upptäckas. Tillträde sker därefter normalt med deras samtycke. Det finns dock *dels* situationer där det är så angeläget med avlyssning att innehavaren bör kunna tvingas ge tillträde till utrymmet, *dels* situationer när utomstående personer av säkerhetsskäl inte kan underrättas om installationen (och det samtidigt är möjligt att utföra denna utan att den upptäcks). Tillträdestillstånd bör därför få omfatta angränsande utrymmen. Det kan i sammanhanget noteras att det integritetsintrång som innehavaren av det angränsande utrymmet drabbas av är begränsat. Denna person utsätts inte för någon avlyssning eller övervakning.

Den öppna polisen har i en skrift till utredningen gett följande exempel på ett ärende där lagstiftningens nuvarande utformning har ansetts förorsaka problem. Exemplet avsåg avlyssning som skulle genomföras i ett rum i en bostad.

Bostaden var försedd med svårforcerade lås. Nycklar till bostaden förvarades i ett låst klädskåp på bostadsinnehavarens arbetsplats och det skulle vara relativt enkelt att komma över dessa nycklar (med arbetsgivarens hjälp), låsa upp, göra installationen och återställa nycklarna. Den aktuella bestämmelsen hindrade en sådan åtgärd. Istället fick man involvera grannen och från angränsande bostad riva upp en vägg, vilket medförde mycket större intrång.

### *Utredningens bedömning*

Beträffande det exempel som den öppna polisen har gett på när den nuvarande regleringen gett upphov till problem vid verkställigheten – dvs. fall då verkställigheten skulle ha förenklats om polisen kunnat ges tillstånd att bereda sig tillgång till nycklar till den avlyssnade platsen – konstaterar utredningen att inget tyder på att sådana situationer är vanligt förekommande. Att bereda sig tillträde till den plats där nycklarna fanns skulle i det fall som polisens exempel beskriver dessutom inte vara tillräckligt. En i det fallet användbar reglering skulle förutsätta att nycklarna också fick tas

med och brukas. Utredningen anser att det inte har kommit fram tillräckliga skäl för att beträffande hemlig rumsavlyssning lagstifta om en särskild möjlighet att vidta sådana åtgärder.<sup>11</sup>

Beträffande angränsande utrymmen är förhållandena annorlunda. Utredningen gör visserligen ingen annan bedömning än den regeringen och Lagrådet tidigare gjort beträffande innebörden av att ett tillträdestillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas. Ett tillstånd att bereda sig tillträde till en bil som ska buggas måste alltså normalt anses innefatta även det utrymme där bilen befinner sig.

Det har dock kommit fram att andra typer av angränsande utrymmen med den teknik som för närvarande används vid hemlig rumsavlyssning måste utnyttjas i flera fall när avlyssningen avser bostäder eller lokaler. När det är möjligt bör tillträde till sådana angränsande utrymmen – som i dag – ske efter samtycke från innehavaren eller ägaren till utrymmet. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har dock angett att det i undantagsfall uppstår situationer när ett sådant samtycke inte kan eller bör inhämtas. Det saknas skäl att ifrågasätta att så är fallet. I dessa fall bör enligt utredningens bedömning ett tillträdestillstånd kunna avse även det angränsande utrymmet. Utredningen föreslår därför att ett sådant tillstånd, utöver den plats som ska avlyssnas, om det finns *särskilda skäl*, ska få avse en plats som direkt angränsar till den platsen.

Eftersom innehavaren till ett angränsande utrymme inte avlyssnas eller övervakas genom tvångsmedlet är det integritetsintrång som kan bli aktuellt för denne kopplat till själva tillträdet. Beträffande flera typer av utrymmen (t.ex. vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt) måste detta intrång typiskt sett förväntas bli mycket begränsat. Beträffande andra utrymmen – främst bostäder – är tillträdet mer känsligt ur integritetssynpunkt. Utredningen anser trots detta inte att någon viss typ av angränsande utrymmen kategoriskt bör uteslutas från möjligheten att meddela tillträdestillstånd.<sup>12</sup> Utrymmets karaktär får i stället beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid prövningen av tillträdestillståndet.

---

<sup>11</sup> Problematiken har närmast anknytning till utformningen av reglerna om husrannsakan och beslag. Husrannsakan och beslag har bedömts inte få ske beträffande nycklar som ska användas för tillträde vid en annan husrannsakan (se JO:s beslut den 5 oktober 2004, dnr 2346-2003 samt Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009 s. 544 och 571).

<sup>12</sup> Jfr vad som anförts ovan om den bedömning regeringen tidigare gjort i frågan.

### 12.3.3 Flytt av fordon i samband med installation av tekniska hjälpmedel vid hemlig rumsavlyssning

I dag saknas regler som ger den verkställande myndigheten möjlighet att vid hemlig rumsavlyssning som avser fordon tillfälligt flytta fordonen i samband med att avlyssningsutrustning installeras. Öppna polisen, Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har i sina skrifter till utredningen betonat att det behövs en sådan möjlighet.

#### *Bakgrund och synpunkter*

En sådan möjlighet att flytta fordon berördes inte i de lagstiftningsärenden som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning. De brottsbekämpande myndigheterna har däremot nu hänvisat till vad som anfördes när lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderades år 2009 (SOU 2009:70 s. 152):

När det gäller buggning av fordon har polisen framhållit att det i vissa situationer finns ett påtagligt behov av att kunna flytta fordonet för att utrustningen ska kunna installeras. Det är nämligen i många fall inte möjligt att genomföra en installation där fordonet står uppställt eftersom detta skulle väcka för stor uppmärksamhet.

Utredaren gjorde följande bedömningar (a. SOU s. 153):

En tillfällig förflyttning av ett fordon i syfte att installera avlyssningsutrustning utgör ett avsevärt mindre ingrepp i den enskildes integritet än själva avlyssningen. Det är därför rimligt att den myndighet som ska verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning får möjlighet att flytta det fordon i vilket avlyssningsutrustningen ska installeras. Även säkerhetsskäl kan ibland motivera att fordonet flyttas. Åtgärden kan närmast betraktas som ett tillfälligt beslag. Jag anser även att den verkställande myndigheten bör få använda sig av störningsutrustning om detta är en nödvändig förutsättning för att kunna verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning. Dessa frågor bör lämpligen övervägas på ett mera övergripande sätt inom ramen för det uppdrag som lämnats till Polismetodsutredningen.

Polismetodutredningen har därefter avgett sitt slutbetänkande. Frågor om verkställighet i samband med hemlig rumsavlyssning berörs dock inte där. Däremot behandlas liknande frågor med avseende på användning av teknisk utrustning för lokalisering av person eller föremål (s.k. pejling). Innehållet i de ovan citerade

styckena återges därvid, och Polismetodutredningen konstaterar att samma frågor i många fall gör sig gällande vid installation av lokaliseringsutrustning som när det gäller buggningsutrustning (SOU 2010:103 s. 289). Det föreslås i betänkandet att de brottsbekämpande myndigheterna för att installera, underhålla eller avlägsna teknisk utrustning för lokalisering – utöver att bereda sig tillträde till en plats som annars skyddas mot intrång – ska få tillfälligt flytta det föremål där utrustningen ska placeras eller finns placerad. I författningskommentaren anges att sådan flytt kan behöva ske exempelvis när en bil står parkerad på ett sätt som omöjliggör installation, underhåll eller avlägsnande (a. SOU s. 369).

Vid flera av de möten utredningen har haft med poliser och åklagare som i sin verksamhet tillämpar de hemliga tvångsmedlen har anförts att man varit med om fall där det medfört svårigheter vid verkställigheten av beslut om hemlig rumsavlyssning att man inte i samband med installation av avlyssningsutrustningen haft möjlighet att flytta det fordon som tvångsmedelsbeslutet avsett.

#### *Utredningens bedömning*

Utredningen anser att det framgått att det finns ett behov av att ge en möjlighet att tillfälligt flytta fordon i samband med att avlyssningsutrustning installeras. Som anfördes vid 2009 års utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning är en sådan flytt ett avsevärt mindre ingrepp i den enskildes integritet än själva avlyssningen. Det finns mot den bakgrunden, även efter en avvägning mot integritetsintresset, tillräckliga skäl att låta tillträdestillstånd avseende fordon innefatta en befogenhet för polisen att tillfälligt flytta fordonet.

#### **12.3.4 Tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning**

Någon möjlighet finns i dag inte att meddela tillträdestillstånd i samband med tillstånd till hemlig kameraövervakning. Den öppna polisen, Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen framfört att en sådan möjlighet bör införas, i vart fall avseende hemlig kameraövervakning av platser där det samtidigt utövas hemlig rumsavlyssning.

*Den gällande regleringen och dess bakgrund*

Följande anfördes av regeringen i samband med att lagen om hemlig kameraövervakning infördes (prop. 1995/96:85 s. 31).

Nästa fråga blir då om samtliga platser ska kunna övervakas eller om dessa bör begränsas på något sätt. Vissa begränsningar följer av reglerna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Att t.ex. tränga in i någons hem för att där montera en dold övervakningskamera är således förbjudet. Enligt regeringens mening saknas skäl att göra några ändringar i detta avseende. En annan sak är att sådana utrymmen och platser kan bevakas så länge kameran placeras på något annat ställe. Vidare är t.ex. en privatperson oförhindrad att frivilligt upplåta sin bostad eller trädgård för att polisen där ska kunna montera en övervakningskamera och övervaka någon annan.

Några regler om tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning infördes alltså inte. Det är heller inte tillåtet att placera ut en hemlig övervakningskamera i samband med att man inom ramen för ett annat tvångsmedel – t.ex. vid husrannsakan eller vid tillträde för hemlig rumsavlyssning – gör intrång i skyddade utrymmen. Ett sådant förfarande skulle strida mot ändamålsprincipen (se t.ex. SOU 1998:46 s. 405 f.).

Sammanfattningsvis får enligt dagens reglering platser som är skyddade mot intrång – t.ex. bostäder – i och för sig kameraövervakas. Kameran måste dock i så fall placeras någon annanstans.

*De brottsbekämpande myndigheternas synpunkter*

Den öppna polisen har till utredningen anført följande.

De brottsbekämpande myndigheterna har länge upplevt detta [dvs. att det saknas möjligheter att meddela tillträdestillstånd] som ett effektivitetsproblem vid användning av hemlig kameraövervakning. Ett problem vid hemlig rumsavlyssning är att det kan vara svårt att identifiera personerna som talar med varandra. Ett sätt att lösa det skulle vara att tillåta intrång i utrymmen för att genomföra hemlig kameraövervakning, i vart fall på platser där det samtidigt genomförs hemlig rumsavlyssning.

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har anført synpunkter som väsentligen överensstämmer med den öppna polisens. De har därvid betonat att möjligheten skulle vara av värde inte minst för att avfärda misstankar mot vissa deltagare

vid ett avlyssnat möte och skulle medföra en ökad rättssäkerhet. Åklagarkammaren har dessutom anfört att en annan effekt av att kameror kunde monteras i utrymmen som annars skyddas mot intrång skulle vara att, om till exempel bombtillverkning pågår i ett rum, denna skulle kunna påvisas och attentat förhindras.

Vid flera av de möten som utredningen haft med poliser och åklagare som tillämpar de hemliga tvångsmedlen har uppgetts att svårigheter ofta förekommer vid hemlig rumsavlyssning att avgöra vilka som deltar i ett samtal och vem som säger vad. Det har även getts exempel på fall när deltagarna i ett avlyssnat möte i samband med att känslig information behandlats tycks ha gått över till att rita på s.k. whiteboard i stället för att prata.

### *Utredningens bedömning*

Det kan på det underlag som utredningen har inte komma i fråga att föreslå en generell regel som medger tillträdestillstånd avseende hemlig kameraövervakning. Den fråga som utredningen närmast har att ta ställning till är om sådana tillträdestillstånd bör kunna ges beträffande platser där det samtidigt förekommer hemlig rumsavlyssning.

Utredningen ifrågasätter inte att möjligheten att meddela tillträdestillstånd beträffande hemlig kameraövervakning när hemlig rumsavlyssning samtidigt förekommer – och därmed att övervaka de avlyssnade personerna med en kamera som placerats på platsen – skulle tillgodose faktiska behov hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det står klart att en sådan möjlighet skulle medföra nytta, främst genom att det skulle kunna klarläggas vem som fällt olika yttranden under ett samtal.

Kopplingen till hemlig rumsavlyssning medför i och för sig att en möjlighet till tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning skulle begränsas till de mycket allvarliga och samhällsfarliga brott som det förstnämnda tvångsmedlet omfattar (se beträffande dessa brott avsnitt 8.3.3.5). Övervakning med kameror som placerats på vissa av de platser som är skyddade mot intrång skulle dock kunna medföra mycket betydande integritetsinskränkningar. Detta gäller särskilt beträffande bostäder.

Utredningen anser att den enskilde i situationer när denne befinner sig i en stadigvarande bostad och är skyddad från insyn utifrån också bör vara fredad från hemlig kameraövervakning. Att

övervaka någon från en kamera som efter intrång placerats i en stadigvarande bostad bör således inte heller i fortsättningen i något fall tillåtas. Begreppet stadigvarande bostad ska därvid förstås på samma sätt som i nuvarande 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning (se t.ex. prop 2005/06:178 s. 62 och 101).

Vad gäller andra platser än stadigvarande bostäder anser utredningen däremot att en regel bör införas som ger möjlighet att i de aktuella fallen med både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning meddela tillträdestillstånd beträffande installation av övervakningskameror. Förutom vid prövningen av de grundläggande kraven för tvångsmedlet förutsätts i dessa fall att en noggrann proportionalitetsbedömning görs också beträffande tillträdestillståndet och dess effekter för kamerans placering. Därvid måste det sammantagna integritetsintrång som kan bli aktuellt beaktas. Platsens karaktär blir betydelsefull. Hemlig kameraövervakning bör t.ex. endast i undantagsfall kunna komma i fråga med kameror placerade på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme (jfr Ds 2011:1 s. 29 f.).

## **12.4 Vissa frågor om utformningen av reglerna om underrättelse till enskild**

### **12.4.1 Inledning**

Det finns en skyldighet att i efterhand underrätta vissa personer när hemliga tvångsmedel har använts. Detta är en av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedlen, och en huvudregel om underrättelseskyldighet gäller både under förundersökningen och beträffande de rent preventiva tvångsmedlen (se avsnitt 3.4.3.3 om regleringen).

Utredningen har funnit att det inte av rättssäkerhetsskäl finns något behov av att förändra de garantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen (avsnitt 9.4.2). Fråga är nu om utformningen av reglerna om underrättelseskyldighet bör ändras av något annat skäl.



### 12.4.2 Underrättelseskyldigheten under förundersökning – ett undantag beträffande statsstyrt företagsspioneri

**Förslag:** Förundersökningar om s.k. statsstyrt företagsspioneri bör undantas från underrättelseskyldighet.

Vid hemliga tvångsmedel under förundersökningen är huvudregeln att den som är eller har varit misstänkt för brott samt vissa innehavare av platser eller teleadresser ska underrättas bl.a. om de tvångsmedel som använts, vilken teleadress eller plats som övervakats eller avlyssnats samt när detta skett.<sup>13</sup> Flera undantag finns från underrättelseskyldigheten (se 27 kap. 33 § rättegångsbalken). Bl.a. undantas fall där det råder utrikessekretess, försvarssekretess, förundersökningssekretess eller sekretess i underrättelseverksamhet för uppgifterna. Underrättelsen ska då skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas. Förundersökningar angående ett antal brott som Säkerhetspolisen normalt handlägger undantas också helt från underrättelseskyldigheten. Bland dessa ingår samtliga de brott som medför att 2008 års utredningslag är tillämplig utom s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har betonat att samma skäl finns att göra undantag från underrättelseskyldigheten beträffande statstyrt företagsspioneri som beträffande de andra brotten som räknas upp i 2008 års utredningslag. Undantaget bör därför enligt kammaren omfatta även detta brott.

#### *Regleringens bakgrund*

Underrättelseskyldigheten infördes den 1 januari 2008. I sina motiv framhöll regeringen att den brottsbekämpande verksamheten skulle skadas, om underrättelser om hemlig tvångsmedelsanvändning utan undantag lämnades. Det var därför nödvändigt att bestämmelserna försågs med undantag som tillvaratog de sekretessintressen som fanns i brottsbekämpningen. Det var av vikt att undantags-

---

<sup>13</sup> Begreppet teleadress byts den 1 juli 2012 ut i lagstiftningen. I stället används *telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212).

bestämmelserna utformades så att de förutsatte en prövning i varje enskilt fall, och det bedömdes som ändamålsenligt att knyta dem direkt till befintliga sekretessbestämmelser. På vissa områden – huvudsakligen inom Säkerhetspolisens verksamhet – skulle dock underrättelse vid en sådan prövning på grund av sekretess i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas. På dessa områden borde en skyldighet att lämna underrättelse inte gälla. En motsatt ordning, anförde regeringen, skulle knappast vara förtroendeingivande och dessutom innebära administrativt merarbete som inte skulle fylla något egentligt syfte. Den skulle även avsevärt försvåra Säkerhetspolisens deltagande i internationellt samarbete. Därför ansågs att Säkerhetspolisens verksamhetsområde avseende förundersökningar om sabotagebrott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott skulle undantas från underrättelseskyldigheten. Undantaget borde knyta an till vissa utpekade straffbestämmelser. Undantaget kom att avse dels de brott som omfattades av brottskatalogen i 1952 års lag (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag), dels vissa andra brott. Regeringen angav uttryckligen att detta innebar att undantag från underrättelseskyldigheten skulle komma att gälla vid all tvångsmedelsanvändning enligt 1952 års lag (se prop. 2006/07:133 s. 44 ff.).

Som framgått omfattades inte statsstyrt företagsspioneri av 1952 års lag (se avsnitt 8.3.3.2). När detta brott infördes i katalogen i 2008 års utredningslag betonades bl.a. att behovet av tvångsmedel avseende brottet var i huvudsak detsamma som vid spioneri, samt att det var svårt att dra en gräns mellan brotten (prop. 2007/08:163 s. 55). Frågan om ett undantag från underrättelseskyldigheten beträffande statsstyrt företagsspioneri uppmärksammades dock först i ett sent skede i det lagstiftningsärendet. Regeringen anförde följande (a. prop. s. 56):

Att statsstyrt företagsspioneri omfattas av en ny reglering som rör utvidgad användning av bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde innebär – som *Lagrådet* påpekat – att det uppkommer en diskrepans i förhållande till undantagen från underrättelseskyldigheten i 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken (jfr prop. 2006/07:133 s. 48 f.). Det saknas erforderligt beredningsunderlag för att regeringen i detta sammanhang ska kunna ta ställning till frågan om 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken bör ändras. Denna fråga får i stället övervägas i ett annat sammanhang.

Detta kan jämföras med hur samma frågeställning behandlades beträffande brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. När detta nya brott infördes år 2010 och samtidigt lades till katalogen i 2008 års utredningslag, bestämdes också att förundersökningar angående det brottet skulle omfattas av undantaget från underrättelseskyldigheten. Regeringen nöjde sig då beträffande undantaget från underrättelseskyldigheten med att konstatera att, i linje med det förslag som lades fram om att brottet skulle omfattas av 2008 års utredningslag, undantaget från underrättelseskyldigheten borde gälla även sådana brott (prop. 2009/10:78 s. 54, se även Ds 2009:17 s. 150).

#### *Utredningens bedömning*

Utredningen gör beträffande sådana förundersökningar som för närvarande är undantagna från underrättelseskyldigheten inga andra bedömningar än de regeringen tidigare har gjort. De bör sålunda fortsatt vara undantagna från sådan skyldighet.<sup>14</sup> Skälen för ett undantag gör sig i samma utsträckning gällande också för förundersökningar som angår s.k. statsstyrtd företagsspioneri. Även dessa bör sålunda undantas.

#### **12.4.3 Underrättelseskyldigheten enligt 2007 års preventivlag**

**Bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl att undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag från underrättelseskyldigheten.

2007 års preventivlag rör huvudsakligen brottslig verksamhet som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Brottskatalogen avser därvid brott som ingår även i katalogen för 2008 års utredningslag (se 1 § 1–5 2007 års preventivlag). Samma hänsyn som under förundersökningar gör sig gällande beträffande sådan brottslighet gör sig gällande även i detta skede (se prop. 2006/07:133

---

<sup>14</sup> Eftersom brottet olovlig kårverksamhet enligt utredningens förslag inte längre ska kunna föranleda hemliga tvångsmedel kan dock detta brott utgå också ur katalogen av brott som är undantagna från underrättelseskyldighet.

s. 53). Inte heller för preventiv tvångsmedelsanvändning gäller sålunda i dessa fall någon underrättelseskyldighet (jfr 12.4.2 ovan).

Tillstånd enligt 2007 års preventivlag får dock i undantagsfall ges även inom den öppna polisens verksamhetsområde beträffande viss s.k. systemhotande brottslig verksamhet (1 § 6). För tvångsmedel enligt sådana preventiva tillstånd gäller en huvudregel om underrättelseskyldighet vilken liknar den som gäller under förundersökningar (se avsnitt 3.4.3.3). Mot bakgrund av vissa ställningstaganden som regeringen nyligen har gjort beträffande inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55) finns skäl att beröra frågan om de preventiva tvångsmedlen helt bör undantas från underrättelseskyldighet.

### *Bakgrund*

Inför att underrättelseskyldigheten infördes anförde regeringens särskilde utredare bl.a. följande beträffande 2007 års preventivlag. Principiellt gällde i och för sig samma skäl för underrättelseskyldighet som vid en förundersökning. Säkerhetspolisens område borde alltså undantas från en sådan skyldighet. Även i de delar lagen var relevant för den öppna polisen handlade det dock om sådana mycket allvarliga gärningar av systemhotande karaktär att det praktiskt taget alltid skulle komma att gälla sekretess som medförde att någon särskild underrättelse inte kunde lämnas. Därför borde underrättelseskyldigheten inte heller omfatta lagen i denna del (SOU 2006:98 s. 124 f.). Regeringen – som delade utredarens bedömning i de övriga delarna – ansåg däremot att det inte fanns skäl att undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning enligt lagen från underrättelseskyldigheten (prop. 2006/07:133 s. 53 f., jfr de resonemang som förs på s. 50 f.).

### *Prop. 2011/12:55*

Från och med den 1 juli 2012 gäller som framgått en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (lagen ersätter den möjlighet som nu finns att inhämta uppgifter enligt

LEK).<sup>15</sup> Regeringen har bedömt att någon underrättelseskyldighet inte bör införas i den nya lagen. Bl.a. anges detta bero på att en sådan underrättelseskyldighet med hänsyn till verksamhetens framåtblickande perspektiv och överblickande natur skulle riskera att motverka huvudsyftet med underrättelseverksamheten, och att en underrättelseskyldighet därför skulle behöva förses med en rad undantag. Regeringen betonade emellertid i sammanhanget även att användningen av de i underrättelseverksamhet inhämtade uppgifterna i en förundersökning ska förutsätta ett tillstånd till tvångsmedlet också enligt 27 kap. rättegångsbalken, och att bestämmelserna om underrättelseskyldighet i det kapitlet då blir tillämpliga (se prop. 2011/12:55 s. 105 ff. samt avsnitt 12.1.2.2 ovan).

### *Utredningens bedömning*

Den beslutsordning för preventiva tvångsmedel som utredningen föreslår innefattar inte någon motsvarighet till den dubbla prövning som ska gälla enligt den nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. 2007 års preventivlag avser också tvångsmedel som typiskt sett har en betydligt mer påtaglig integritetspåverkan än inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation.

Även om det ofta torde komma i fråga att i de enskilda fallen på grund av sekretess göra undantag från underrättelseskyldigheten i 2007 års preventivlag, finner utredningen sammantaget inte skäl att göra någon annan bedömning avseende ett generellt undantag för preventiv tvångsmedelsanvändning än den som gjordes när lagen infördes. Det finns alltså inte tillräckliga skäl att helt undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning från underrättelseskyldigheten.

---

<sup>15</sup> Se avsnitt 8.4.5. De uppgifter som får inhämtas motsvarar i stort de som kan erhållas genom hemlig teleövervakning, men får beträffande enskilda meddelanden endast avse förfluten tid.

## 12.5 Omedelbarhetskravet vid förstörande av upptagningar från hemlig kameraövervakning

### 12.5.1 Inledning och bakgrund

#### *Inledning*

Uppteckningar eller upptagningar som har gjorts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig rumsavlyssning, ska granskas snarast möjligt. Upptagningarna och uppteckningarna ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt.<sup>16</sup> I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott, ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras (se avsnitt 3.4.4.2).

Reglerna om hanteringen av upptagningar från hemlig kameraövervakning motsvarar väsentligen de som beskrivits ovan. Beträffande hemlig kameraövervakning föreskrivs emellertid att upptagningar som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt ska förstöras *omedelbart* efter det att de har granskats, samt att förstörandet av uppteckningar eller upptagningar som bevarats för att förhindra brott ska ske *omedelbart* efter att behovet av dem för detta ändamål upphört.

Det har – såväl i tidigare sammanhang som under utredningens arbete – ifrågasatts om det nämnda omedelbarhetsrequisitet är ändamålsenligt.

#### *Bakgrund*

Frågan om ett omedelbarhetskrav borde införas beträffande förstörande av upptagningar och uppteckningar från de övriga hemliga tvångsmedlen behandlades i samband med att reglerna om överskottsinformation infördes. Det ansågs att så inte borde ske. Detta främst eftersom det med ett krav på omedelbar förstöring skulle finnas en risk för att polisen förstörde material som senare

---

<sup>16</sup> Enligt den nuvarande lagstiftningen får upptagningar eller uppteckningar från hemlig rumsavlyssning eller tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag bevaras för utredning endast av brott som kan föranleda tillstånd enligt dessa lagar. Vi föreslår dock att denna begränsning ska tas bort. Regleringen enhetligas därmed på denna punkt (se avsnitt 10.4).

visade sig ha betydelse för utredningen av det brott som tvångsmedlet avsåg (se prop. 2004/05:143 s. 44).

I samband med att reglerna om hemlig kameraövervakning därefter flyttades till rättegångsbalken framhöll Lagrådet att behovet av två olika regleringar vad gäller bevarande/förstörande av upptagningar och uppteckningar var oklart. Lagrådet ansåg därför att det borde övervägas om inte bestämmelserna borde föras samman (prop. 2007/08:163 s. 120). Regeringen hänvisade med anledning av detta inledningsvis till de skäl som återgetts ovan för att ett omedelbarhetskrav inte borde införas beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig rumsavlyssning. Därefter anfördes – utan att detta närmare utvecklades – att samma hänsyn inte gjorde sig gällande beträffande hemlig kameraövervakning. De skilda regleringarna borde därför enligt regeringen kvarstå (se a. prop. s. 86 f.).<sup>17</sup>

### 12.5.2 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Omedelbarhetsrekvisitet beträffande förstörande av uppteckningar från hemlig kameraövervakning bör tas bort.

Utredningen ansluter sig till bedömningen att ett krav på omedelbar förstöring av upptagningar eller uppteckningar från hemliga tvångsmedel medför en risk för att material från tvångsmedlen förstörs som senare kunde ha visat sig ha betydelse för utredningen. Det kan anmärkas att en sådan risk även omfattar att information förstörs som t.ex. skulle kunna visa sig ha betydelse för den misstänktes försvar. Förutom utredningsskäl talar sålunda rättssäkerhetsskäl mot en regel om att upptagningar eller uppteckningar omedelbart ska förstöras.

De nämnda skälen mot omedelbar förstöring måste, i motsats till vad regeringen tidigare antagit, anses göra sig gällande även beträffande hemlig kameraövervakning. Det kan i sammanhanget noteras att det vid de samtal med åklagare som vi har haft inom ramen för vår kartläggning har kommit fram att de vid tillämpning av de aktuella reglerna anser sig ställas inför motsvarande problem

<sup>17</sup> Det kan dock noteras att något omedelbarhetskrav inte finns beträffande förstörande av upptagningar från hemlig kameraövervakning när sådan beslutas enligt 2007 års preventivlag (se lagens 13 §). I samband med att den lagen infördes gjorde regeringen heller inte några uttryckliga överväganden beträffande lämpligheten av ett sådant krav (prop. 2005/06:177).

beträffande hemlig kameraövervakning som beträffande de övriga tvångsmedlen.<sup>18</sup>

Sammantaget bedömer utredningen att omedelbarhetsrekvisitet beträffande hemlig kameraövervakning bör tas bort. På så sätt kommer regleringen i detta avseende för de olika hemliga tvångsmedlen också att enhetligas.<sup>19</sup>

## 12.6 Forumreglerna beträffande hemliga tvångsmedel vid vissa brott

### 12.6.1 Inledning

Några särskilda forumregler finns inte beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning. Därmed tillämpas reglerna i 19 kap. rättegångsbalken om laga domstol i brottmål. Som huvudregel gäller att rätten i den ort där brottet förövades är behörig. Om det är lämpligt, får prövning i stället ske där den misstänkte har hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. I vissa fall får frågor om tvångsmedel prövas av domstol på annan ort. Så får ske när beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål (se 19 kap. 1 och 12 §§).

I fråga om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag gäller i stället att prövningen ska ske av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns (6 §).

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen framfört att det under förundersökningar om vissa brott finns behov av en regel om ett alternativt forum beträffande hemliga tvångsmedel. Behovet gäller inom Säkerhetspolisens område, och sålunda beträffande de brott som nu regleras i 2008 års utredningslag. Enligt kammaren borde tvångsmedel beträffande dessa brott få beslutas även av Stockholms tingsrätt.

---

<sup>18</sup> Se även Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalande den 26 april 2012 i dnr 103-2011 och 113-2011.

<sup>19</sup> Förslaget lämnas – trots regleringen i denna del inte är sådan som i första hand träffas av våra direktiv – bl.a. mot bakgrund av att vikten av en enhetlig reglering på de hemliga tvångsmedlens område särskilt betonas i direktiven.



## 12.6.2 Regleringens bakgrund

När 2007 års preventivlag infördes konstaterades att bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken inte kunde tillämpas (tvångsmedel med stöd av den lagen kan ju sättas in på ett tidigt stadium, ofta då identiteten hos den presumtiva gärningsmannen kan vara okänd liksom den geografiska plats där ett brott kan förväntas komma att utföras). Det bedömdes alltså lämpligt att frågan om tvångsmedelsanvändning i stället prövades av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet fanns. Det beaktades därvid beträffande tvångsmedelsåtgärder inom Säkerhetspolisens område (för att förhindra terrorism) att den kompetens som hade byggts upp vid Stockholms tingsrätt skulle tas till vara med en sådan ordning.<sup>20</sup> Detta eftersom många av de ärenden som skulle komma att initieras av Säkerhetspolisen sannolikt skulle handläggas vid dess huvudkontor i Stockholm. Däremot ansågs inte lämpligt att göra Stockholms tingsrätt till ett exklusivt forum (prop. 2005/06:177 s. 65 f.).

För hemliga tvångsmedel under förundersökning har några andra forumregler än rättegångsbalkens aldrig gällt. Någon särreglering fanns således inte på denna punkt i 1952 års lag (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag). Någon särreglering diskuterades heller inte i det lagstiftningsärende genom vilket 2008 års utredningslag infördes. Däremot framgick då följande vid redogörelsen för kartläggningen av tillämpningen (se Ds 2007:2 s. 122).

Enligt Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten sker tvångsmedelsanvändning med stöd av 1952 års tvångsmedelslag undantagslöst i utredningar av brott som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Lagen tillämpas inte på den öppna polisens område. I så gott som samtliga tillståndsärenden sker prövningen vid Stockholms tingsrätt. Åklagarmyndigheten har uppgett att när det med hänsyn till rättegångsbalkens forumbestämmelser är möjligt sker framställningen om tvångsmedelsanvändning till Stockholms tingsrätt. Det innebär att nästan alla ärenden i vilka 1952 års lag kan komma att tillämpas handläggs där.

---

<sup>20</sup> Stockholms tingsrätt är exklusivt forum vid tillämpning av tvångsmedelsreglerna i lagen om särskild utlänningskontroll, se avsnitt 3.4.6.

### 12.6.3 Vad som kommit fram under utredningens arbete

#### *Synpunkterna från åklagarkammaren för säkerhetsmål*

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har utvecklat skälen för en alternativ forumregel beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen enligt följande. Reglerna i 19 kap. rättegångsbalken medför en möjlighet att i de flesta fall – men inte alla – vända sig till Stockholms tingsrätt beträffande tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag. Inom Stockholms tingsrätt finns en värdefull uppbyggd kunskap beträffande hemliga tvångsmedel på Säkerhetspolisens område. Vidare talar praktiska skäl för att frågorna bör få handläggas där. Ansökan ska göras av åklagare. Samtliga aktuella ärenden handläggs av åklagare från Åklagarkammaren för säkerhetsmål som finns i Stockholm. Den mycket starka sekretess som gäller för uppgifter i ärendena medför att det inte är lämpligt att hålla sammanträden per telefon/videolänk eller genom medverkan av annan åklagare. Sammanträden kan i vissa ärenden förekomma frekvent (t.ex. med anledning av byte av teleadresser). Det är sålunda ofta inte rimligt ur resurssynpunkt att ärendena handläggs i andra delar av landet.

#### *Vad som i övrigt har kommit fram vid kartläggningen*

Av svaren på utredningens ärendeblankett bekräftas att det stora flertalet ärenden enligt 2008 års utredningslag respektive 2007 års preventivlag handläggs vid Stockholms tingsrätt. Endast i fyra respektive tre procent av fallen har handläggning skett vid någon annan tingsrätt.<sup>21</sup>

Vid de samtal som utredningen haft med domare vid Stockholms tingsrätt har getts uttryck för uppfattningen att det skulle vara lämpligt med en alternativ forumregel motsvarande den som Åklagarkammaren för säkerhetsmål har föreslagit.

---

<sup>21</sup> Kartläggningen avser ärenden där 2008 års utredningslag eller 2007 års preventivlag har tillämpats t.o.m. den 31 december 2011. Beträffande 2008 års utredningslag har dock en avgränsning skett på så sätt att ärenden beträffande brott med ett straffminimum uppgående till två år eller mer inte har undersökts (se 6.4.5.1).

#### 12.6.4 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel beträffande brott som i dag regleras i 2008 års utredningslag, bör utöver av den domstol som är behörig enligt 19 kap. rättegångsbalken få tas upp av Stockholms tingsrätt. Även i 2007 års preventivlag bör anges att Stockholms tingsrätt, vid sidan av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns, är behörig domstol.

Regleringen i 19 kap. om laga domstol i brottmål anses analogt tillämplig på förundersökning (se t.ex. Ekelöf, Rättegång, andra häftet, 8 uppl. 1996, s. 40). Frågor om tvångsmedel ska sålunda normalt prövas där förundersökningen bedrivs, dvs. i de flesta fall gärningsorten eller den ort där den misstänkte mer varaktigt uppehåller sig. Förundersökningsledaren – som beslutar eller ansöker om flertalet tvångsmedel – är oftast också en åklagare på den ort där brottet kan åtalas.<sup>22</sup> Att tillämpa forumreglerna i 19 kap. rättegångsbalken på de hemliga tvångsmedlen ger därmed i flertalet fall inte upphov till några praktiska problem.

Vad gäller de brott som faller inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet (och omfattas av 2008 års utredningslag) förhåller det sig emellertid inte på det sättet. Här leds förundersökningarna av åklagare vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål som är en nationell åklagarkammare oavsett var i landet gärningsorten bedöms vara eller den misstänkte uppehåller sig. Åklagarkammaren för Säkerhetsmål finns liksom Säkerhetspolisens ledning i Stockholm. Som åklagarkammaren anför är det med beaktande av den kvalificerade sekretess som gäller för uppgifter i ärenden om hemliga tvångsmedel beträffande brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde inte möjligt att hålla sammanträden per telefon/videolänk eller genom medverkan av annan åklagare. De nuvarande forumreglerna medför därmed att det i vissa fall – utan att några utredningsskäl talar för detta – blir nödvändigt för åklagare att förflytta sig långa sträckor för att delta i sammanträden om hemliga tvångsmedel. I dessa fall kan också transporter av hemliga handlingar bli nödvändiga. Detta är inte tillfredställande.

---

<sup>22</sup> Detta gäller beträffande de 32 allmänna åklagarkammarna i landet, men inte beträffande de tre internationella åklagarkammarna, den nationella åklagarkammaren eller de tre riksenheterna.

De problem som beskrivits ovan kan undvikas om ett sådant konkurrerande forum som föreslagits av Åklagarkammaren för säkerhetsmål införs. Det finns inte något vägande skäl som talar mot att införa en sådan regel. Utredningen föreslår sålunda att även Stockholms tingsrätt, utöver av den domstol som är behörig enligt 19 kap. rättegångsbalken, ges behörighet att handlägga ärenden om hemliga tvångsmedel beträffande brott enligt 2008 års utredningslag.

Ärenden om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag ska enligt nu gällandelagstiftning prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. De skäl som angetts ovan för att även Stockholms tingsrätt bör vara behörig gör sig gällande också beträffande tvångsmedel enligt denna lag.<sup>23</sup> Stockholms tingsrätt bör sålunda införas som ett alternativt forum även här.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Samtliga ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag – även i det fåtal fall som faller inom den öppna polisens verksamhetsområde – handläggs av åklagare från Åklagarkammaren för säkerhetsmål.

<sup>24</sup> Detta inte minst eftersom Säkerhetspolisen under år 2013 avser flytta sitt huvudkontor till Solna. Se även Polisorganisationskommitténs dir. 2012:13.

## 13 Frågan om reglerna bör göras permanenta m.m.

### 13.1 Inledning

Det bör enligt direktiven finnas förutsättningar för utredningen att samlat ta slutlig ställning till de tillfälliga lagarnas fortsatta giltighet. I detta kapitel behandlas frågan om de aktuella tvångsmedlen ska göras permanenta samt vissa närliggande frågeställningar.

### 13.2 Bör reglerna göras permanenta?

#### 13.2.1 Bakgrund

##### 13.2.1.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes anförde regeringen följande (prop. 2005/06:178 s. 47):

Det kan på goda grunder förväntas att hemlig rumsavlyssning kommer att vara ett effektivt tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten. Detta talar för att det redan nu borde införas en permanent lagstiftning om hemlig rumsavlyssning. Mot en permanent lagstiftning talar emellertid det faktum att hemlig rumsavlyssning är en ny utredningsmetod i Sverige som dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. Vi gör därför den bedömningen att den nya lagen bör tidsbegränsas. En utvärdering av lagens tillämpning kommer att utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det finns skäl att permanenta lagen.

Samma bedömning gjordes beträffande tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (i detta fall i ett något senare skede av lagstiftningsärendet, se 2007/08:JuU3 s. 19).

Lagarna utvärderades av en särskild utredare redan under år 2009 (det inledande halvåret). Underlaget var då begränsat och utredningstiden mycket kort.<sup>1</sup> Utredaren fann mot den bakgrunden att de dittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning var alltför begränsade för att han på goda grunder skulle kunna hävda att lagen borde permanentas. Giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning borde i stället förlängas så att man fick underlag för att göra en fullgod utvärdering av tillämpningen (se SOU 2009:70 s. 161). Vad gäller 2007 års preventivlag konstaterade utredaren att användningen hade varit blygsam under år 2008, och att den mest troliga orsaken till detta var hur kravet på en misstanke om befarad brottslighet hade utformats. Eftersom lagen inte fyllde de brottsbekämpande myndigheternas behov borde den enligt utredaren inte permanentas (och dess giltighetstid inte heller förlängas i avvaktan på ytterligare utvärdering, se a. SOU s. 179).

Regeringen instämde beträffande lagen om hemlig rumsavlyssning i utredarens bedömningar (prop 2009/10:119 s. 18). Beträffande 2007 års preventivlag konstaterades att det framgick av utredningen att det funnits mätbara effekter av tvångsmedlen i de ärenden där lagen har tillämpats, men att en bedömning av varför ett förväntat brott inte når sin fullbordan en analys av ett flertal olika faktorer i det enskilda ärendet. Eftersom utredningen inte hade bedömt det möjligt att genomföra en sådan analys inom tidsramen för sitt uppdrag borde lagen – i väntan på en grundlig analys – fortsatt gälla med en tidsbegränsning (a. prop. s. 21 f.).

### 13.2.1.2 2008 års utredningslag

#### *1952 års lag*

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. Frågan om att permanenta bestämmelserna i den sistnämnda lagen hade då varit aktuell i över trettio år. Detaljerade beskrivningar av behandlingen av

---

<sup>1</sup> Utredaren anmärkte t.ex. följande. Han och sekreteraren hade granskat vissa enskilda ärenden, såväl pågående som avslutade. Trots att det varit fråga om ett relativt begränsat material hade det på grund av den mycket korta tid som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att granska samtliga ärenden i detalj (se SOU 2009:70 s. 22).

den frågan finns i t.ex. Ds 2007:2 (s. 71 ff.) och prop. 2007/08:163 (s. 37 f.). Här ska endast några exempel ges.

Redan år 1976 föreslog regeringen att reglerna om telefonavlyssning i 1952 års lag skulle arbetas in i 27 kap. rättegångsbalken och göras permanenta (se prop. 1975/76:202 s. 26). Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uppmärksammades dock den då oreglerade frågan om överskottsinformation, och behandlingen av denna ansågs kräva ett bredare beslutsunderlag än det som fanns. Ärendet återgick till regeringen.

Även år 1990 föreslogs – nu av den s.k. SÄPO-kommittén – att bestämmelserna i 1952 års lag skulle arbetas in i rättegångsbalken. Eftersom kommittén även lade förslag som rörde annan tidsbegränsad tvångsmedelslagstiftning ansåg den dock att åtgärden borde anstå till dess att det kunde bedömas om samordningen kunde omfatta även den andra lagstiftningen (SOU 1990:51 s. 145). Regeringen nöjde sig mot den bakgrunden med att föreslå riksdagen att förlänga giltighetstiden av 1952 års lag (prop. 1989/90:13 s. 3 och 5, rskr 1989/90:40).

År 1998 föreslog Buggningsutredningen att bestämmelserna i 1952 års lag skulle överföras till en ny lag på området, vilken skulle vara permanent (SOU 1998:46 s. 449). Beredningen av de olika förslag som Buggningsutredningen lagt fram pågick under flera år. Under denna tid förlängdes giltighetstiden för 1952 års lag (se prop. 2001/02:17 och prop. 2003/04:74). År 2006 inleddes sedan det lagstiftningsärende genom vilket 2008 års utredningslag kom att ersätta 1952 års lag.

### *2008 års utredningslag*

Den särskilda utredare som regeringen tillsatt föreslog att 2008 års utredningslag skulle vara permanent. Ingen remissinstans redovisade någon annan uppfattning (se prop. 2007/08:163 s. 69). I samband med sitt förslag anförde utredaren bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 186).

Jag har som ovan redovisats kommit fram till att det fortfarande finns ett behov av utökade tvångsmedelsmöjligheter på Säkerhetspolisens brottsbekämpningsområde. I dag gäller helt andra förhållanden när det gäller hoten mot den allmänna säkerheten, men behovet kvarstår och kan inte antas minska inom överskådlig tid.

1952 års lag har gällt i drygt ett halvt sekel. Det är lång tid och lagen har överlevt längre än de flesta andra, trots sin temporära karaktär.

Eftersom lagen fortfarande har ett existensberättigande anser jag att bör den göras permanent. Det betyder inte att den skall gälla längre än den behövs. Det måste självfallet fortlöpande göras en prövning av behovet, precis som gäller för annan lagstiftning och särskilt på områden som innebär inskränkningar av enskildas integritet.

Lagrådet ansåg dock – till skillnad från utredaren – att det på det föreliggande underlaget inte gick att få någon klar uppfattning om hur 1952 års lag hade tillämpats och vilken betydelse lagen haft i fråga om den utvidgade användningen av tvångsmedel som lagen hittills hade erbjudit. Lagrådet påpekade också att det var svårt att få en samlad bild av lagstiftningen på området och omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kunde drabbas av genom olika tvångsåtgärder. Även om Lagrådet inte ville ifrågasätta att det kunde finnas ett behov av en sådan särskild tvångsmedelsreglering som föreslogs, ansåg Lagrådet att det var önskvärt att en mer djupgående analys kom till stånd. Till dess att den efterfrågade analysen hade slutförts var det enligt Lagrådet av särskilt värde att den kontinuerligt återkommande parlamentariska prövning av tvångsmedelsanvändningen som förekommit i anslutning till 1952 års lag fick bestå. Lagrådet ansåg därför att den föreslagna nya lagen borde ges begränsad giltighetstid (a. prop. s. 117 f.).

Även regeringen konstaterade att en samlad översyn av reglerna om tvångsmedelsanvändning skulle ha ett stort värde. Det uppdrag som regeringen avsåg att ge denna utredning berördes sedan. Det ansågs ändamålsenligt att i avvaktan på redovisningen av vårt uppdrag tidsbegränsa 2008 års utredningslag.

### 13.2.2 Utredningens bedömning och förslag

**Förslag:** Bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning bör göras permanenta. Detsamma gäller reglerna om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag) och reglerna om preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag).

Utredningen har beträffande tvångsmedlen enligt de tre aktuella lagarna genomfört en samlad och förhållandevis omfattande kartläggning. En noggrann analys har gjorts avseende behov, nytta



och integritetsintrång. Vi har sedan vägt intresset av en effektiv brottsbekämpning (behovet och nyttan av tvångsmedlen) mot de effekter på den personliga integriteten som tvångsmedlen har haft och kan förväntas ha. Sådana avvägningar har gjorts såväl i frågorna om de brottsbekämpande myndigheterna alls bör få använda de olika tvångsmedlen som i frågor hänförliga till regleringens närmare utformning (se kapitel 5–7 samt i relevanta delar avsnitt 8.2–8.4). Det är på grundval av detta som utredningen har utformat sitt förslag om regler om hemlig rumsavlyssning, preventiva tvångsmedel och utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av vissa brott inom Säkerhetspolisens område.

Det finns ingenting som tyder på att de behov av de aktuella tvångsmedlen som utredningen funnit skulle minska inom överskådlig tid. Inte heller i övrigt har det kommit fram något som ger skäl att anta att de sakförhållanden i stort som ligger till grund för utredningens bedömningar är av tillfällig natur. Utredningen anser därför att de tvångsmedelsregler som utredningen föreslagit inte bör vara tidsbegränsade.

Som en tidigare utredare anfört medför inte detta att reglerna ska gälla längre än de behövs (Ds 2007:2 s. 186). Precis som beträffande de tvångsmedel som i dag regleras i 27 kap. rättegångsbalken måste det alltså fortlöpande göras överväganden kring behov och integritetsintrång.<sup>2</sup>

### **13.3 Reglernas placering**

#### **13.3.1 Bakgrund**

##### **13.3.1.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2008 års utredningslag**

Skälet att reglerna om hemlig rumsavlyssning inte togs in i rättegångsbalken utan i en särskild lag var att lagen tidsbegränsades (se prop. 2005/06:178 s. 47). Frågan berördes även när 2008 års utredningslag infördes. Resonemanget utvecklades då av regeringen enligt följande (prop. 2007/08:163 s. 70):

Det finns i princip två alternativa placeringar av bestämmelserna. De kan antingen placeras i en särskild lag eller arbetas in i rättegångsbalken. Det som talar för att bestämmelserna bör arbetas in i

---

<sup>2</sup> Se t.ex. avsnitt 13.4 nedan om regeringens redovisning till riksdagen.

rättegångsbalken är främst att man uppnår en samlad tvångsmedelsreglering. En sådan lösning skulle inte heller innebära några större lagtekniska svårigheter. Eftersom regeringen i föregående avsnitt har bedömt att bestämmelserna bör ha begränsad giltighetstid är det dock mindre lämpligt att placera dessa i rättegångsbalken. Det som – utöver att bestämmelserna föreslås få begränsad giltighetstid – talar för att bestämmelserna i stället placeras i en egen lag är det då blir tydligt att det är fråga om särbestämmelser avsedda att tillämpas i Säkerhetspolisens verksamhet. Enligt regeringen bör därför bestämmelserna placeras i en ny särskild lag. Om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott sedermera skulle permanentas, kan det – som Ekobrottsmyndigheten har föreslagit – i framtiden övervägas om bestämmelserna i de båda lagarna bör sammanföras.

### 13.3.1.2 2007 års preventivlag

#### *Motiven till 2007 års preventivlag*

Regeringens särskilda utredare övervägde i samband med att 2007 års preventivlag infördes om de nya bestämmelserna borde tas in i rättegångsbalken. Hon konstaterade dock bl.a. att den bärande principen för rättegångsbalken är att den endast reglerar tvistemål i allmänhet samt brottmål och förstadier till brottmål samt att det var värdefullt att denna systematik bevarades. Hon framhöll också att en särskild lag skulle medföra att bestämmelserna blev lättare att överblicka och att den skulle tydliggöra den principiella skillnaden mellan regler som avser att beivra redan begångna brott och regler som avser att enbart förebygga brott. Därför föreslogs att reglerna om preventiv tvångsmedelsanvändning skulle tas in i en ny lag (se Ds 2005:21 s. 191 ff.).

Regeringen berörde inte i detta lagstiftningsärende (prop. 2005/06:177) uttryckligen skälen för bestämmelsernas placering i en särskild lag.

#### *Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55)*

En ny reglering beträffande de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation träder ikraft den 1 juli 2012 (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212, se vidare

avsnitt 3.5).<sup>3</sup> I det lagstiftningsärendet har regeringen betonat skillnaderna mellan inhämtning i förundersökningar och i underrättelseverksamhet. I förundersökningar ska uppgifter om meddelanden kunna hämtas in endast genom beslut enligt rättegångsbalken om hemlig teleövervakning. En särskild lag ska gälla om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I motiven till den sistnämnda lagen anfördes bl.a. följande (a. prop. s. 68 f.).

Frågan blir då var den reglering som avser inhämtning i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör placeras. I rättegångsbalken regleras endast sådan inhämtning som sker inom ramen för en förundersökning. Det saknas anledning att som Sundsvalls tingsrätt har föreslagit frångå denna ordning genom att där införa bestämmelser som rör underrättelseverksamhet. [...] Bestämmelser om inhämtning av övervakningsuppgifter i underrättelseverksamhet finns också i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Som utredningen funnit kan det emellertid inte anses ändamålsenligt att införa nu aktuella bestämmelser i någon av dessa lagar.

### 13.3.2 Utredningens bedömning och förslag

**Förslag:** Reglerna om hemlig rumsavlyssning och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag) bör föras in i 27 kap. rättegångsbalken. Reglerna om preventiva tvångsmedel bör fortsatt finnas i en särskild lag (2007 års preventivlag).

#### 13.3.2.1 Hemlig rumsavlyssning och 2008 års lag

De allmänna bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel finns i 24–28 kap. rättegångsbalken. I 27 kap. rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om användningen under förundersökning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Systematiska skäl talar för att även bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning placeras där. Eftersom reglerna om hemlig rumsavlyssning föreslås permanentas finns inte längre något skäl mot en sådan lösning.

<sup>3</sup> Frågor i anslutning till den regleringen behandlas även i avsnitten 8.3.4, 8.4.5 och 12.1.2.

Det som nu anförts om hemlig rumsavlyssning gäller i princip även beträffande de särbestämmelser som finns i 2008 års utredningslag. Eftersom dessa bestämmelser avser användning under förundersökning av tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken (främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning) kan dock de systematiska skälen för att samla regleringen sägas vara särskilt starka. Att särbestämmelserna är avsedda att tillämpas i Säkerhetspolisens verksamhet föranleder enligt utredningen inte någon annan bedömning.

Bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område bör således arbetas in i 27 kap. rättegångsbalken.

### 13.3.2.2 2007 års preventivlag

I rättegångsbalken regleras endast sådana hemliga tvångsmedel som används inom ramen för en förundersökning. Det saknas anledning att frångå denna ordning (jfr 2011/12:55 s. 68 och Ds 2005:21 s. 192 f.).

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning finns – utöver i 2007 års preventivlag – också i lagen om särskild utlänningskontroll. Därtill finns regler om inhämtning av uppgifter liknande de som kan erhållas genom preventiv hemlig teleövervakning i den nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (se om prop. 2011/12:55 ovan). Såväl rekvisiten för att myndigheterna ska få tillgång till information som beslutsordningen skiljer sig emellertid väsentligt mellan de tre olika lagarna (se t.ex. 8.3.4.1, 8.4.3.1 och 8.4.5). Bl.a. av dessa skäl kan det inte anses ändamålsenligt att sammanföra regleringarna.

Reglerna om preventiva tvångsmedel bör därför fortsatt finnas i en särskild lag.

## 13.4 Regeringens redovisning till riksdagen

### 13.4.1 Bakgrund

En parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen. Regeringen har gett Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att årligen till regeringen lämna en gemensam redovisning av hur tvångsmedlen använts under föregående år. I regeringens skrivelse redovisas bl.a. antalet tillstånd till de olika tvångsmedlen, vilka brott som tillstånden avsett, den genomsnittliga övervakningstiden och antalet förundersökningar där tvångsmedlet har bedömts vara till nytta.

De tillstånd till hemliga tvångsmedel som avser Säkerhetspolisens ärenden redovisas i särskild ordning och inte i den skrivelse som lämnas till riksdagen eftersom Säkerhetspolisens uppgifter omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § och 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, som också innefattar användningen av hemliga tvångsmedel, redovisas dock i en särskild skrivelse.

En översikt över det som kommit fram i de senaste årens skrivelser finns i avsnitt 6.2.

Även inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation och lokaliseringssuppgifter med koppling till elektroniska kommunikationsutrustningar i underrättelseverksamhet, enligt den nya reglering som träder i kraft den 1 juli 2012, ska redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen (se prop. 2011/12:55 s. 112 f.).<sup>4</sup> Det har dock också i detta fall ansetts att uppgifter som rör Säkerhetspolisens inhämtning inte bör redovisas.

---

<sup>4</sup> Se vidare om sådan inhämtning avsnitt 8.4.5 ovan

### 13.4.2 Utredningens bedömning

**Bedömning:** Regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av vissa hemliga tvångsmedel i brottsutredningar bör innehålla även en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag). Säkerhetspolisens användning bör dock inte redovisas.

En parlamentarisk kontroll bör – förutom beträffande av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – även utövas beträffande tillämpningen av hemlig rumsavlyssning. Det saknas skäl att i det aktuella avseendet göra skillnad på fall där tvångsmedel beslutats under förundersökning och då de beslutats i rent preventivt syfte (2007 års preventivlag).

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen bör mot den bakgrunden innehålla uppgifter även om tillämpningen av hemlig rumsavlyssning samt tillämpningen av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning). I likhet med vad som gäller beträffande övriga hemliga tvångsmedel bör dock uppgifter som rör Säkerhetspolisens användning inte redovisas i skrivelsen.

## 14 Vissa anmärkningar

### 14.1 Inledning

Utredningen har under sitt arbete konfronterats med frågor som inte ryms inom våra direktiv men som det är angeläget att hantera relativt snabbt. I detta kapitel kommer vi att kort beröra några sådana frågor med förhoppningen att regeringen tar initiativ till ytterligare utredning av dem.

### 14.2 Något om hemlig dataavläsning

#### 14.2.1 Inledning

Som framgått faller frågan om att införa hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel utanför utredningens uppdrag (se avsnitt 8.3.2.1).

De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid med viss emfas framhållit att det finns ett behov av tvångsmedlet och att det bör införas. Av den öppna polisen bedöms detta som den i princip viktigaste lagstiftningsfrågan i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Det kan därför vara på sin plats att ändå göra några allmänna anmärkningar i frågan.

#### 14.2.2 Bakgrund. Ett förslag från BRU

De brottsbekämpande myndigheterna har även tidigare uttryckt att tvångsmedlet hemlig dataavläsning borde införas. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU, SOU 2005:38) föreslog år 2005 en sådan lag, och det är detta förslag som myndigheterna nu har

hänvisat till. Med hemlig dataavläsning avsågs i förslaget att "information i informationssystem i hemlighet avläses med hjälp av program eller annat tekniskt hjälpmedel vid förundersökning i brottmål". Beredningen anförde bl.a. följande (a. SOU s. 50–60).

Dataavläsning som metod kan innebära att myndigheterna i hemlighet sänder en viss mjukvara till en dator. Den mjukvaran, en s.k. programkod, ger sedan myndigheterna uppgifter om vilken information som finns i datorn och hur datorn används, med andra ord såväl historiska uppgifter som uppgifter som genereras under verkställigheten. Myndigheterna kan alltså läsa av informationen, t.ex. innan den förs vidare via trådbunden eller trådlös förbindelse. Dataavläsning kan också innebära att hård- eller mjukvara med liknande funktion placeras i den informationsbärande utrustningen genom ett fysiskt ingrepp.

Särskilt vid organiserad eller annan allvarlig brottslighet är ofta vissa av de deltagande personerna utomordentligt skickliga i användningen av datorer. Den snabba tekniska utvecklingen medför att det i dagsläget finns stora problem i brottsutredningar med att få fram uppgifter ur datorer eller avlyssna meddelanden mellan datorer, särskilt när den informationen är skyddad av kryptering eller när program används som på annat sätt döljer information. Hemlig teleavlyssning kan inte användas för dekryptering utan fångar enbart upp de krypterade meddelandena. Det går alltså inte att få tillgång till innehållet i dessa. Ett lika stort problem är möjligheten för dem som agerar i brottsliga syften att vara anonyma. Det är möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att knyta ett handlande på internet till en viss IP-adress och ett visst abonnemang. Detta säger dock ingenting säkert om vem som satt vid datorn och agerade vid den aktuella tidpunkten.

I informationsbärande utrustning bearbetar användaren informationen "öppet" innan den sparas och eventuellt krypteras. Att använda dataavläsning skulle innebära att de brottsbekämpande myndigheterna skulle ha betydligt lättare att komma runt problemet med krypterad information och andra liknande tillvägagångssätt och därmed få framgång i utredningar. Det gäller såväl elektronisk post, medsända filer som exempelvis internet-telefoni. Dataavläsning skulle innebära att de brottsbekämpande myndigheterna kan identifiera den person som använt en IP-adress genom andra ageranden på internet.

Beredningen ansåg klarlagt att det skulle innebära en så stor vinst för bekämpningen av den allvarliga brottsligheten att införa



hemlig dataavläsning att det inte – ens med beaktande av det integritetsintrång som typiskt sett uppkom vid användning av tvångsmedlet – var försvarligt att avstå från att införa en möjlighet att använda metoden. Beredningen noterade även att de brottsutredande myndigheterna i Danmark hade en möjlighet att utnyttja dataavläsning, samt att metoden kunde användas också i flera andra europeiska länder samt i exempelvis USA och Kanada.

Utformningen av bestämmelserna borde enligt beredningen i så stor utsträckning som möjligt ansluta till reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Regleringen i beredningens lagförslag är också mycket lik regleringen i 27 kap. rättegångsbalken av de två nämnda tvångsmedlen i de flesta avseenden, bl.a. beträffande vilka brott som hemlig dataavläsning ska få användas mot. Förslaget mötte dock kritik hos flera remissinstanser – bl.a. Datainspektionen och Advokatsamfundet – och kom inte att genomföras.

### 14.2.3 Utredningens anmärkningar

Vid vår kartläggning har det kommit fram uppgifter om utvecklingen över tid av kommunikationsteknik och av de misstänkta strategier för att hemlighålla kommunikation. Det har framgått t.ex. att personer inom den organiserade brottsligheten numera ofta räknar därför med att hemlig teleavlyssning förekommer och ägnar stor möda åt att kommunicera utan att myndigheterna ska kunna avlyssna samtal. Krypterade telefoni-tjänster används. E-post används också, och det finns exempel på hur gemensamma mailkonton utnyttjas för att undgå att meddelanden sänds mellan konton. Inom Säkerhetspolisens område har den tekniska utvecklingen delvis gjort det svårare att upptäcka spioneri. Bl.a. digitala krypteringsmetoder har gjort det enklare att spionera. Mångfalden av kommunikationsmedel har även gjort det möjligt för terrorister att ständigt förändra sitt sätt att kommunicera (se avsnitt 5.3.2).

Det som kommit fram vid kartläggningen ger stöd för att tvångsmedlet hemlig dataavläsning skulle kunna medföra beaktansvärd nytta för de brottsbekämpande myndigheterna. Med den utformning som BRU föreslagit – där avgränsningen av vilken informationsinhämtning som får ske inte är helt klar – skulle tvångsmedlet kunna medföra avsevärda integritetsintrång. Dessa

intrång skulle emellertid, på samma sätt som beträffande hemlig rumsavlyssning i vissa fall kunna vara berättigade. Frågan ryms inte inom vårt uppdrag. Det är angeläget att frågan utreds.

### 14.3 Möjlighet att underlåta underrättelse om husrannsakan i vissa fall?

Den öppna polisen har i sin behovsbeskrivning uppmärksammat utredningen på en viss problematik beträffande underrättelser till en enskild efter att det skett en husrannsakan utan dennes vetskap och närvaro.

Vid de nämnda omständigheterna ska den enskilde underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Polisen menar att detta, särskilt i de fall där utredningen senare läggs ner, kan medföra att det uppstår sekretessproblem. Det bör i sådana fall enligt polisen finnas möjlighet att skjuta på underrättelsen eller underlåta åtgärden på liknande sätt som enligt 27 kap. 33 § rättegångsbalken tillåts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Utredningen konstaterar att denna fråga – som alltså gäller husrannsakan – faller utanför det som är möjligt att utreda inom ramen för uppdraget.

Det kan emellertid noteras att BRU även i denna fråga tidigare lämnat ett förslag som är i huvudsak i linje med det polisen nu efterfrågar. Enligt det förslaget skulle underrättelse om husrannsakan få underlåtas om det föreligger särskilda skäl (se SOU 2003:74 s. 218 ff.). Samtidigt föreslogs av BRU vissa ändringar i reglerna om underrättelser om beslag. Inget av förslagen har lett till lagstiftning.

Polismetodutredningen har dock nyligen i sitt slutbetänkande anslutit sig till det förslag som BRU lade med avseende på beslag (SOU 2010:103 s. 217 f.). Polismetodutredningens förslag är under beredning inom Justitiedepartementet. Det finns anledning att i det lagstiftningsärendet uppmärksamma även frågan om i vilka fall underrättelse om husrannsakan ska få underlåtas.

## 14.4 Teknikutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation

*Enligt vårt förslag ska adresser fortsatt anges i besluten*

Som framgått har såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen ansett att det är ett betydande effektivitetshinder att en viss teleadress alltid måste anges i beslut om de olika formerna av hemlig avlyssning eller övervakning. Detta bl.a. eftersom bruket av anonyma SIM-kort ökar och personer i kriminella kretsar ofta byter både kort och telefon för att undvika avlyssning. Myndigheterna har ansett att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person.

Utredningen har emellertid bedömt att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att lagstiftningen är utformad så att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Enligt vårt förslag ska adressen därför fortsatt anges i beslutet. Vi har därvid ansett att den möjlighet till interimistiska beslut som föreslagits för närvarande tillgodoser behovet av snabba beslut även i de nu aktuella situationerna (se avsnitt 8.3.4 och 12.1.3).

*Säkerhetspolisens synpunkter hänförliga till teknikutvecklingen*

Säkerhetspolisen har för utredningen framhållit även att en teknikutveckling pågår som ändrar förutsättningarna för verkställigheten av de tvångsmedel som i den hittillsvarande lagstiftningen har benämnts hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Att teknikutvecklingen på området är oerhört snabb och att det därför är angeläget att en reglering om tillgång till elektronisk kommunikation utformas så att den kan stå sig över tid var en utgångspunkt vid arbetet med de lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2012. Mot den bakgrunden ändras flera begrepp i lagstiftningen. Det som hittills har benämnts teleadress ersätts t.ex. med adress, och det betonas därvid att det i begreppet ingår olika typer av nummer, t.ex. telefonnummer och andra identifikationsnummer och adresser, t.ex. e-postadresser. Benämningarna hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning byts också ut mot hemlig avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation (se prop. 2011/12:55 s. 57 och 62, rskr. 2011/12:212).

Säkerhetspolisen anser emellertid att flera problem trots dessa ändringar kvarstår. Bl.a. följande exempel har getts.

- Nya mobila elektroniska kommunikationssystem utvecklas vilka använder IP-adresser som bärare av kommunikationen. Ändamålet med detta är bl.a. att samtal ska kunna överföras mellan flera olika nät utan avbrott. Detta skulle – när en person förflyttar sig under ett samtals gång – kunna innebära att samtalet t.ex. inleds i hemmet via IP-telefoni över bredbandsanslutningen, sedan överförs till GSM-nätet eller går vidare till 4G, för att avslutas i ett företags interna telefoninät. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna skulle då kunna medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövdes vid varje byte av nät.
- I dag gör bristen på IP-adresser att operatörerna återanvänder adresser genom en mer dynamisk tilldelning (s.k. dynamiska IP-adresser). Så snart en IP-adress är ledig tilldelas den därför en ny användare och kommunikation. IP-adressen kan därmed komma att bytas för varje ny uppkoppling mot internet. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna kan medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövs varje gång detta sker.
- För internetbaserade tjänster, såsom exempelvis e-post, gör teknikutvecklingen att det är allt mer vanligt att kommunikationen inleds med en IP-adress, varefter IP-adressen byts en eller flera gånger under kommunikationen, exempelvis vid användande av s.k. anonymiseringstjänster. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna kan medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövs varje gång detta sker.

Om inte bestämmelserna anpassas efter den nya tekniken, finns det enligt Säkerhetspolisen en uppenbar risk för att det praktiska användningsområdet för tvångsmedlen kommer att minska kraftigt.

Utredningen har inte möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag utreda frågan om att ytterligare anpassa reglerna om avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation till den tekniska utvecklingen. Det som Säkerhetspolisen anför medför dock enligt vår uppfattning att det är angeläget att frågan uppmärksammas.

## 14.5 Behövs reglerna om hemliga tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll?

Utredningen föreslår förändringar beträffande rekvisiten i 2007 års preventivlag. Bl.a. föreslås att det tidigare misstankerekvisitet ersätts av ett krav på en påtaglig risk att en person kommer att utöva brottslig verksamhet. När det finns en påtaglig risk att det inom en organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utövas sådan brottslig verksamhet föreslås det vara tillräckligt att det kan befaras att personen kommer främja denna verksamhet. Förändringarna föreslås för att ge lagen en mer ändamålsenlig rekvisitstruktur, så att den – samtidigt som integritetsintresset tillvaratas på ett tillfredställande sätt – bättre ska tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov (se avsnitt 8.4.3.5).<sup>1</sup>

Som framgått finns för närvarande, i lagen om särskild utlänningskontroll, en särskild reglering beträffande preventiva tvångsmedel mot vissa utvisade utlänningar (se om denna reglering t.ex. avsnitt 8.4.3.1). Det framgår av regeringens redogörelse till riksdagen beträffande tillämpningen av den lagen att dess bestämmelser om hemliga tvångsmedel inte har tillämpats under de senaste åren (se avsnitt 6.2.3). Med den utformning av rekvisiten för de preventiva tvångsmedlen som utredningen föreslår kan det ifrågasättas om det finns något behov av en fortsatt särreglering i utlänningsfallen. Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att ta fram ett tillräckligt underlag för att ta ställning i den frågan. Det finns dock skäl att utreda den närmare.

---

<sup>1</sup> Det finns – i tillägg till 2007 års preventivlag – även vissa regler om inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Vissa ställningstaganden beträffande dessa finns i avsnitten 8.4.5 och 12.1.2.

# 15 Konsekvenser och genomförande

## 15.1 Konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen medför inte några kostnadsökningar. De kan inte heller i någon beaktansvärd utsträckning förutses förändra resursutnyttjandet i rättsväsendet.

Förslagen bedöms ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet vilket har redovisats på andra ställen i betänkandet. I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen.

### 15.1.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Utredningen ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska det anges också om förslagen har konsekvenser i vissa andra avseenden.

### 15.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag rör huvudsakligen reglerna om hemlig rumsavlyssning, reglerna om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område

(2008 års utredningslag) och reglerna om preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag). Dessa tidsbegränsade regler föreslås med vissa ändringar permanentas.

De aktuella hemliga tvångsmedlen används – både i absoluta tal och jämfört med andra metoder att hämta in information – i en mycket begränsad utsträckning (se t.ex. avsnitt 7.4.3). Det krävs sålunda mycket betydande förändringar av den utsträckning i vilken tvångsmedlen används för att myndigheternas kostnader eller deras resursutnyttjande – sett till helheten – märkbart ska förändras. Sådana omfattande förändringar kan inte förväntas på grund av utredningens förslag.

Förslagen kan mot den bakgrunden inte antas få några kostnadskonsekvenser jämfört med vad som gäller för närvarande för domstolarnas, Åklagarmyndighetens eller polisens handläggning av ärenden om användning av tvångsmedel. Inte heller kan förutses att förslagen medför att resursutnyttjandet inom rättsväsendet i någon beaktansvärd utsträckning förändras jämfört med i dag.

### 15.1.3 Övrigt

En annan sak är att förslagen – inom tvångsmedlens tillämpningsområde – bedöms ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredningens analys och bedömning av denna betydelse har redovisats på andra ställen i betänkandet (se främst kapitel 7). I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen (se 14–16 §§).

## 15.2 Ikraftträdande m.m.

**Förslag:** Den föreslagna regleringen ska träda i kraft den 1 januari 2014.

**Bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag är tidsbegränsade och gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 2013. De nya

bestämmelserna bör träda i kraft i samband med att de tidsbegränsade lagarnas giltighetstid löper ut.

Beträffande behovet av övergångsbestämmelser kan följande konstateras. Flertalet bestämmelser i våra förslag har samma sakliga innehåll som motsvarande bestämmelser i de nu gällande lagarna. I vissa avseenden möjliggör dock de föreslagna reglerna tvångsmedelsanvändning i större utsträckning än de tidigare, och i vissa avseenden begränsas de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet till tvångsmedelsanvändning.<sup>1</sup>

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Detta medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i förundersökningar och tvångsmedelsärenden som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. En sådan ordning är lämplig avseende de av utredningen föreslagna ändringarna.

Det finns mot den nämnda bakgrunden inte behov av några övergångsbestämmelser.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Exempel på detta är att tvångsmedlen föreslås få användas beträffande vissa nya brott, men inte längre beträffande brottet olovlig kårverksamhet (se 8.3.3.5 och 8.4.4.4).

<sup>2</sup> Se t.ex. prop. 2007/08:163 (s. 77 f.) och prop. 2011/12:55 (s. 116) där regeringen i fall som liknar det aktuella har gjort motsvarande bedömning.



# 16 Författningskommentar

## 16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel m.m.

Kapitlet föreslås få en rubrik som bättre beskriver dess innehåll. I syfte att förbättra översiktligheten föreslås också att tre nya mellanrubriker förs in;

- Beslag m.m. (före 1 §),
- Hemliga tvångsmedel (före 18 §), och
- Särskilda bestämmelser för vissa brott (före nya 34 §).

Det kan i sammanhanget konstateras att kapitlet innehåller en stor mängd s.k. bokstavsparagrafer. Det kunde därför vara lämpligt att göra en samlad översyn över kapitlets paragrafbeteckningar. Bl.a. eftersom flera andra lagstiftningsprojekt för närvarande pågår som berör kapitlets bestämmelser lämnar dock utredningen inte något förslag i det avseendet.

#### 9 a §

*Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens förordnande enligt 9 §, får åklagaren ge ett sådant förordnande. När en försändelse på grund åklagarens förordnande hållits kvar, ska befordringsföretaget utan dröjsmål anmäla detta till åklagaren. Åklagaren ska omedelbart pröva, om beslag ska ske.*

*Har åklagaren gett ett förordnande enligt första stycket, ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva förordnandet.*

*Om ett förordnande om att hålla kvar en försändelse har upphört att gälla innan rätten har prövat ett ärende enligt andra stycket, ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetskyddsmyndigheten.*

Paragrafen är ny. En interimistisk beslutanderätt införs för åklagaren, motsvarande den som i dag finns för vissa samhällsfarliga brott enligt 5–7 §§ 2008 års utredningslag. De närmare övervägandena bakom förslaget framgår av avsnitt 12.1.3.

Formuleringen av förutsättningarna för interimistiska beslut i *första stycket* har i förtydligande syfte ändrats något jämfört med den i 2008 års utredningslag (och beträffande hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt de nya regler som träder i kraft den 1 juli 2012). Hänvisningen till ”annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen” än en fördröjning har således utgått. Någon inskränkning av möjligheten till interimistiska beslut jämfört med hur denna beskrivits i motiven till 2008 års utredningslag är dock inte avsedd. Sålunda är det tänkt att paragrafen ska kunna tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat, om rättens tillstånd skulle avvaktas (se prop. 2007/08:163 s. 82). I övrigt har i det första stycket endast smärre redaktionella ändringar gjorts jämfört med bestämmelsen i 2008 års utredningslag.

Enligt utredningens förslag ska enligt 21 a § motsvarande interimistiska beslutsmöjlighet gälla även för hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation) och hemlig kameraövervakning. I författningskommentaren till den bestämmelsen berörs förutsättningarna för interimistiska beslut ytterligare.

Motsvarigheten till det *andra stycket* finns i dag i 6 § första stycket i 2008 års utredningslag. Av stycket framgår bl.a. att åklagaren, när han eller hon har gett ett interimistiskt tillstånd ska anmäla åtgärden hos rätten samt vad anmälan ska innehålla. Enligt nuvarande lagstiftning (2008 års utredningslag) ska sådan anmälan ske *genast*. Enligt vårt förslag ska åklagarens anmälan i stället – liksom en anmälan från ett befordringsföretag till åklagaren enligt paragrafens första stycke – ske *utan dröjsmål*. Begrepps användningen i anslutning till anmälningarna i paragrafen enhetligas därmed.

Att anmälan ska ske utan dröjsmål innebär i princip att den ska ske så snart någon hos domstolen kan ta emot den.<sup>1</sup> Vid interimistiska beslut som meddelas under domstolarnas ordinarie öppettider ska anmälan därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas (jfr a. prop. s. 67 och 82). I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ska ske senast i samband med att domstolen åter öppnar.

Utöver det som nämnts ovan har endast redaktionella ändringar gjorts i det andra stycket. Någon ändring i sak är i dessa delar inte avsedd.

Det *tredje stycket* motsvarar 6 § andra stycket 2008 års utredningslag. Här föreskrivs att åklagaren om ett förordnande att hålla kvar en försändelse har upphört att gälla innan rätten har prövat ärendet, ska anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Någon ändring i sak jämfört med den nuvarande regleringen är inte avsedd.

Det kan anmärkas att ordningen enligt det tredje stycket skiljer sig från det som enligt utredningens förslag ska gälla beträffande interimistiska beslut om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), hemlig televlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, se 21 a §. Beträffande dessa fyra tvångsmedel föreslås att även interimistiska beslut som har upphört att gälla ska prövas av domstolen. Om rätten bedömer att skäl inte funnits för åtgärden, ska uppgifterna från denna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av tvångsmedlet.

Eftersom kvarhållandet av en försändelse i sig endast är ägnat att ge möjlighet att ta ställning till beslagsfrågan – och inte ger tillgång till några uppgifter – finns inte skäl att införa en rättslig efterhandsprövning av interimistiska kvarhållanden som upphört. Med den utformning av bestämmelsen som vi föreslår ska en sådan domstolsprövning alltså inte ske (se t.ex. prop. 2007/08:163 s. 67 f.).<sup>2</sup> En granskning av åklagarens åtgärd hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är i dessa fall ändamålsenlig och tillräcklig.

---

<sup>1</sup> På grund av att den sekretess som normalt gäller för flera av de uppgifter som ska anges i en anmälan (bl.a. skälen för åtgärden) kan dock den krets personer som i praktiken kan ta emot en anmälan vara begränsad. Detta gäller särskilt för ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

<sup>2</sup> En annan sak är att om ett beslag har hunnit ske, reglerna om rättens prövning av den åtgärden naturligtvis är tillämpliga (jfr kapitlets 4 och 6 §§).

En möjlighet till interimistiska beslut att hålla kvar försändelser har hittills, utöver att den gällt för de brott som omfattats av 2008 års utredningslag, gällt under krig eller krigsfara (28 § lag [1988:97] om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.). Enligt bestämmelsen i den sistnämnda lagen, som nu bör upphävas, fick även undersökningsledaren besluta interimistiskt om att hålla kvar en försändelse.

#### 20 d §

*Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som*

- 1. sker i hemlighet och med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och*
- 2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till.*

*Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om*

- 1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,*
- 2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,*
- 3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning,*
- 4. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om sådan gärning är belagd med straff, eller*
- 5. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.*

Paragrafen är ny. Dess första stycke motsvarar till innehållet 1 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Det andra stycket motsvarar i huvudsak 2 § samma lag. Vissa förändringar har dock skett i tillämpningsområdet för tvångsmedlet. Utredningens närmare överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 8.3.3.5. Ändringarna är följande.

Straffvärdeventilens omfattning är inte begränsad av en brottskatalog.

Användning av tvångsmedlet är tillåten vid utredning av spioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri, oavsett straffvärde.

Vid försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott krävs inte längre en uppskattning av straffvärdet när det fullbordade brottet är sådant att det uppfyller kravet på straffminimum. Regleringen är därmed i detta avseende nu utformad på samma sätt som regleringen av de övriga hemliga tvångsmedlen (se 18, 19 och 20 a §§).

Beträffande fall när det fullbordade brottet kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning endast med tillämpning av straffvärdeventilen föreslås ingen ändring avseende de osjälvständiga brottsformerna. I dessa fall kan hemlig rumsavlyssning således fortsatt komma i fråga endast om försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra år (se andra stycket 5).

Det kan i sammanhanget noteras att definitionen av hemlig rumsavlyssning (första stycket) rent språkligt inte är helt tillfredställande. Detta främst eftersom uttrycket "mellan andra" används trots att det inte i paragrafen framgår vem som företar rumsavlyssningen (jfr lagrådet i prop. 2005/06:178 s. 198). Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning utgör emellertid ett undantag från straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Vid utformning av en definitionen av hemlig rumsavlyssning bör vi därför begagna de begrepp som använts i straffbestämmelsen (bl.a. att avlyssningen eller upptagningen ska avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till). Med orden "mellan andra" tydliggörs beträffande hemlig rumsavlyssning också att avlyssning av samtal i vilket den som utför avlyssningen själv deltar faller utanför definitionen av tvångsmedlet (jfr a. prop. s. 48 f.).<sup>3</sup> Paragrafens nuvarande utformning i detta avseende synes inte ha föranlett några tillämpningssvårigheter. Utredningen föreslår mot den bakgrunden inte några språkliga ändringar.

#### 20 e §

*Hemlig rumsavlyssning får användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.*

*Åtgärden får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.*

*Hemlig rumsavlyssning får inte avse*

---

<sup>3</sup> Det kan noteras att ett tryckfel synes ha smugit sig in i den nämnda propositionen. Där anges att det som tydliggörs är att samtal i vilket *den avlyssnade* själv deltar inte utgör hemlig rumsavlyssning (a. prop. s. 49).

1. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,
2. en sådan 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 sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för biket eller enskild själavård.

Paragrafen är ny.

Innehållet i det första stycket motsvarar 3 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Proportionalitetsrekvisitet i den nämnda paragrafen har dock utgått, eftersom motsvarande rekvisit finns i 27 kap. 1 § tredje stycket.

Andra-tredje stycket motsvarar 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Någon ändring i sak jämfört med nu gällande regler om hemlig rumsavlyssning föreslås sålunda inte. De överväganden som föranlett att reglerna behållits oförändrade finns huvudsakligen i avsnitt 8.3.4.3. Se dock även kapitel 11.

## 21 §

Frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

I ett beslut att tillåta åtgärder enligt första stycket ska det anges vilken tid tillståndet 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.

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

I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska det anges vilken plats tillståndet gäller. Om tillståndet är förenat med ett särskilt tillstånd enligt 25 a § att få tillträde till platsen för att installera tekniska hjälpmedel, ska det anges särskilt i beslutet.

I ett beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning ska anges också vem som är skäligen misstänkt för brottet.

*I ett beslut att tillåta åtgärder enligt första stycket ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt föreskrivas villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.*

I paragrafens första stycke har tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning tillagts. Motsvarande stadgande om prövningen finns för närvarande i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Också det andra stycket kommer, mot bakgrund av ändringen i första stycket, att omfatta hemlig rumsavlyssning. Motsvarande reglering avseende tillståndstiden och angivandet av denna i beslutet finns i dag i 8 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning.

I det fjärde stycket har bestämmelsen om angivande av plats i beslutet gjorts tillämplig på hemlig rumsavlyssning. Det har även införts en regel om att s.k. tillträdestillstånd särskilt ska anges. Den sistnämnda regeln motsvarar den som för närvarande finns i 8 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Regeln kommer dock – utöver hemlig rumsavlyssning – att omfatta även hemlig kameraövervakning i de fall där det enligt utredningens lagförslag ska få meddelas tillträdestillstånd beträffande det tvångsmedlet (se den föreslagna 25 a §).

I det nya femte stycket har tillagts att det vid beslut om hemlig rumsavlyssning ska framgå vem som är skäligen misstänkt för brottet. Regeln motsvarar den som funnits i 8 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Följande kan anmärkas. Detta krav bör fortsatt ställas beträffande hemlig rumsavlyssning. Enhetliga regler om de olika hemliga tvångsmedlen kan ha ett värde i sig, och det skulle därför kunna övervägas om kravet på att ange en skäligen misstänkt i beslutet borde avse även de övriga tvångsmedel som räknas upp i paragrafens första stycke. Utredningen anser sig dock inte ha ett tillräckligt underlag för att inom ramen för sitt uppdrag föreslå detta. Därvid beaktas bl.a. att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning vid verkställigheten regelmässigt måste delges operatörer, och att ett krav på att i beslutet ange en skäligen misstänkt kan antas få följder för denna hantering.

Av det nya sjätte stycket framgår att rätten, när det finns skäl för detta, ska föreskriva villkor för att tillgodose att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

Någon uttrycklig regel om en möjlighet att föreskriva villkor för att tillgodose enskildas personliga integritet finns inte i dagens

reglering av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning. Detta gäller oavsett om tillstånden meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt de särskilda tvångsmedelslagarna.<sup>4</sup> Att sådana villkor får – och ibland bör – föreskrivas framgår dock såväl i motiven till lagstiftningen som i doktrinen (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 46, prop. 2007/08:163 s. 83 och Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl. 2009, s. 492 och Malmsten i SvJT s. 1992 s. 537 och 541). Ett exempel som anges på en situation där ett tillstånd normalt bör förenas med villkor som begränsar användningen av tvångsmedlet är när hemlig teleavlyssning avser en teleadress som en större krets av personer använder. Det kan t.ex. röra sig om en telefonkiosk eller en annan teleanläggning i offentliga lokaler. I många sådana fall, framhålls det, skulle en obegränsad avlyssning strida mot proportionalitetsprincipen.

När det gäller hemlig rumsavlyssning finns i dag däremot en uttrycklig regel enligt vilken rätten ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks (8 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning). Regeln infördes mot bakgrund bl.a. av att Justitiekanslern och Tullverket inför att lagen infördes i remissyttranden hade anfört att det redan av författningstexten borde framgå att domstolen ska meddela de övriga föreskrifter och villkor som gäller för ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Regeringen framhöll att sådana villkor ofta också torde bli nödvändiga för att tillstånd skulle kunna ges (se prop. 2005/06:178 s. 59 och 106). I doktrinen har angetts att kravet på att föreskriva nödvändiga villkor är strängare vid hemlig rumsavlyssning än vid andra hemliga tvångsmedel (se Lindberg, a.a. s. 686).

Utredningen anser att det är lämpligt att en uttrycklig regel om inskränkande villkor i tillståndsbesluten finns beträffande samtliga nu aktuella hemliga tvångsmedel. Den bör formuleras så att rätten, när det finns skäl för detta, ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks. Redan behovs- och proportionalitetsprinciperna medför att domstolen alltid när ett tillstånd meddelas ska bedöma möjligheten att begränsa avlyssningen eller övervakningen genom villkor. Regeln om villkor ges visserligen samma utformning beträffande de

---

<sup>4</sup> Med de särskilda tvångsmedelsreglerna avses här främst 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag, men även de övriga regler om de nämnda tvångsmedlen som beskrivs i 3.4.2.2 och 3.4.2.3.



olika hemliga tvångsmedlen. Skillnaderna i tvångsmedlens karaktär, där hemlig rumsavlyssning typiskt sett kan medföra större integritetsinskränkningar än de andra, medför dock att villkor även fortsatt blir särskilt betydelsefulla beträffande det tvångsmedlet. Ändringen är sålunda inte avsedd att medföra någon lättnad i fråga om i vilka fall som villkor ska meddelas vid hemlig rumsavlyssning.

Motsvarande uttryckliga regel om villkor föreslås införas i 8 § 2007 års preventivlag.

#### 21 a §

*Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.*

Har åklagaren gett ett sådant tillstånd, ska han eller hon *utan dröjsmål skriftligt anmäla* åtgärden till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det inte finns sådana skäl, ska den upphäva beslutet.

*Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten 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 den som uppgifterna avser.*

En ny interimistisk beslutanderätt införs den 1 juli 2012 beträffande hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212. Beslutanderätten för åklagaren motsvarar den som i dag finns för vissa samhällsfarliga brott enligt 4 samt 6–8 §§ 2008 års utredningslag. Förfarandet när åklagarens beslut har verkställts innan rätten hunnit pröva beslutet är dock nytt (tredje stycket). I stället för att åklagaren anmäler detta till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Det har bedömts av regeringen att en sådan reglering är lämplig av integritets- och rättssäkerhetsskäl (se a. prop. s. 79).

Utredningen föreslår att en interimistisk beslutanderätt motsvarande den som införs enligt den nämnda propositionen ska gälla även för hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), hemlig kameraövervakning och

hemlig rumsavlyssning.<sup>5</sup> De närmare övervägandena bakom detta förslag finns i avsnitt 12.1.3.5.

Formuleringen av förutsättningarna för interimistiska beslut i *första stycket* har i förtydligande syfte ändrats något jämfört med den i 2008 års utredningslag och förslaget i den nämnda propositionen. Hänvisningen till ”annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen” än en fördröjning har således utgått. Någon inskränkning av möjligheten till interimistiska beslut, jämfört med hur denna beskrivs i den nämnda propositionens författningskommentar, är emellertid inte avsedd. Sålunda är tänkt att paragrafen ska kunna tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat, om rättens tillstånd skulle avvaktas (se a. prop. s. 131).

I nämnda proposition anges att interimistiska beslut framför allt borde tillgripas vid de tidpunkter (t.ex. på natten) då det inte är möjligt att få till stånd ett snabbt domstolsbeslut, och att det endast undantagsvis borde komma i fråga vid de tidpunkter där en domstolsprövning är möjlig inom ordinarie öppettider eller inom jourdomstolssystemet (a. prop. s. 131). Att inhämta ett domstolsbeslut medför emellertid oundvikligen även under domstolarnas öppettider en viss tidsutdräkt. Detta gäller inte minst vid sådana hemliga tvångsmedel där ett offentligt ombud ska medverka vid domstolssammanträdet och tillvarata integritetsintresset.<sup>6</sup> Även när en domstolsprövning av dessa eller liknande skäl inte kan ske i tid kan ändamålet med åtgärden naturligtvis riskera att gå förlorat och förutsättningar därmed föreligga för ett interimistiskt beslut.

Av *andra stycket* framgår bl.a. att åklagaren när denne gett ett interimistiskt tillstånd ska anmäla åtgärden till rätten. Enligt nuvarande lagstiftning ska sådan anmälan ske *genast*. Enligt vårt förslag ska åklagarens anmälan i stället ske *utan dröjsmål*. Detta medför att terminologin beträffande anmälningar blir densamma som i den föreslagna 9 a § (se författningskommentaren till den paragrafen). Att anmälan ska ske utan dröjsmål innebär i princip att den ska ske så snart någon hos domstolen kan ta emot den.<sup>7</sup> Vid

<sup>5</sup> Jfr nya 9 a § ovan beträffande kvarhållande av försändelse, där det tredje stycket utformats på ett annat sätt.

<sup>6</sup> Hittills har funnits en möjlighet att i vissa mycket brådskande fall fatta domstolsbeslut utan att ett offentligt ombud är närvarande. Vi föreslår dock att den möjligheten tas bort (se avsnitt 12.1.3 samt kommentaren till 28 § nedan).

<sup>7</sup> På grund av att den sekretess som normalt gäller för flera av de uppgifter som ska anges i en anmälan (bl.a. skälen för åtgärden) kan dock den krets personer som i praktiken kan ta emot en anmälan vara begränsad. Detta gäller särskilt för ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

interimistiska beslut som meddelas under domstolarnas ordinarie öppettider ska anmälan därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas (jfr a. prop. s. 79 och 131 f.). I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ske senast i samband med att domstolen åter öppnar.

I det *tredje stycket* föreslår vi att följderna av att rätten vid en sådan prövning som är aktuell finner att det saknats skäl för åtgärden förtydligas. Det bör uttryckligen anges att uppgifterna inte får användas i en brottsutredning till nackdel för – vid sidan av sådana som omfattas av åtgärden – den som uppgifterna avser (jfr övervägandena beträffande uppgifter från hemlig teleövervakning i a. prop. s. 80 och 132). Som ett exempel kan användas situationen att ett tvångsmedelstillstånd avser A, som avlyssnas när denne samtalar med B om brottslig verksamhet där enligt uppgifter vid samtalet även C (som inte själv inte utsatts för avlyssningen) medverkat. Uppgifterna från avlyssningen får i det fallet, om domstolen finner att det saknats skäl för åtgärden, inte användas i en brottsutredning till nackdel för vare sig A, B eller C.

Utöver det ovan beskrivna föreslås smärre redaktionella ändringar i paragrafen. Dessa är inte avsedda att medföra någon ändring i sak.

## 22 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden *där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram.* Om det under avlyssningen *kommer fram* att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, *ska* avlyssningen omedelbart avbrytas.

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

Upptagningar och uppteckningar ska, i den mån de omfattas av *förbud enligt första eller andra stycket*, omedelbart förstöras.

I det *första stycket* har avlyssningsförbudet vid hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation) utsträckts från att röra endast telefonsamtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och dennes försvarare till att motsvara vad som i dag gäller vid hemlig rumsavlyssning. De närmare

överväganden som föranlett detta förslag finns i avsnitt 11.4. Därtill har i det första stycket klargjorts att avlyssningen, på motsvarande sätt som för hemlig rumsavlyssning, ska avbrytas *omedelbart*, om det kommer fram att det som avlyssnas omfattas av förbudet. Förslagen medför att tvångsmedelsregleringen på denna punkt enhetligas.

Det *andra stycket*, som är nytt, motsvarar 5 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Endast smärre redaktionella ändringar har skett.

I det *tredje stycket* har en mindre justering skett för att även hemlig rumsavlyssning ska omfattas. Motsvarande regel finns i dag i 5 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning.

#### 23 §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning*, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Paragrafen har justerats så att den omfattar även hemlig rumsavlyssning. Motsvarande regel finns i dag i 10 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Ingen ändring i sak är avsedd.

#### 23 a §

Om det vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller
2. det finns särskilda skäl.

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

En justering har skett i första stycket som medför att paragrafens reglering också beträffande s.k. överskottsinformation ska tillämpas beträffande hemlig rumsavlyssning. Detta innebär att reglerna om överskottsinformation görs enhetliga, och att den strängare före-

skriften som i dag finns i 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning inte längre kommer att gälla.

De närmare övervägandena bakom förslaget i denna del finns i avsnitt 10.4.

Det kan noteras att utredningen föreslår att även regeln om överskottsinformation i 12 § 2007 års preventivlag ska ändras så att dess innehåll i sak motsvarar det i den nu aktuella paragrafen.

#### 24 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller hemlig rumsavlyssning* eller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, *hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning* ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra *stycket* får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Justeringar har skett så att paragrafens reglering omfattar även hemlig rumsavlyssning (de nuvarande reglerna beträffande det tvångsmedlet finns i 13 § lagen om hemlig rumsavlyssning). Även vad gäller hemlig kameraövervakning föreslås vissa ändringar. Dessa innebär att omedelbarhetskravet tas bort beträffande förstöring av upptagningar från tvångsmedlet.

De föreslagna ändringarna medför sammantaget att regleringen beträffande bevarande respektive förstörande av upptagningar och uppteckningar, samt om bevarande av uppgifter, från de olika tvångsmedlen (dvs. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) görs enhetliga.

Övervägandena bakom förslaget i den del som rör hemlig rumsavlyssning finns i avsnitt 10.4 och i den del som rör hemlig kameraövervakning i avsnitt 12.5.

Som en följd av att regleringen blir enhetlig bör paragrafen ändras redaktionellt på så sätt att reglerna om hemlig kameraövervakning, som hittills funnits i ett eget stycke, lyfts in i paragrafens andra stycke.

Vad gäller paragrafens tredje stycke (som förut var det fjärde) föreslås inte några ändringar. Enligt detta stycke får brottsutredande myndigheter trots det som föreskrivits om förstörande upptagningar och uppteckningar behandla uppgifter från dessa i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen.<sup>8</sup>

#### 25 a §

*Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen.*

*Om en plats omfattas av både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, får ett särskilt tillstånd enligt första stycket meddelas även beträffande kameraövervakningen. Tillståndet får dock inte avse tillträde eller installation för hemlig kameraövervakning i någons stadigvarande bostad.*

*Om ett tillstånd enligt första eller andra stycket avser ett fordon, får den verkställande myndigheten, om det behövs, i samband med tillträdet tillfälligt flytta fordonet.*

*Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillstånd enligt första eller andra stycket, ska hjälpmedlet återtas eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har hävts.*

*När ett beslut om hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning verkställs får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.*

Paragrafen – som avser s.k. tillträdestillstånd – är ny i 27 kap rättegångsbalken.

---

<sup>8</sup> Övervägandena bakom regleringen i detta stycke finns i prop. 2004/05:143 s. 41 f. Det kan noteras att en ny polisdatalag (2010:361) därefter har införts. Den nya lagen, som med några få undantag reglerar all behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, trädde i kraft den 1 mars 2012 (se prop. 2009/10:85).

*Första stycket*

Enligt det första stycket får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Sådana tillstånd får enligt förslaget avse den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen.

Beträffande tillträdestillstånd som avser den avlyssnade platsen motsvarar regleringen den som för närvarande finns i 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Någon förändring är här inte avsedd, och utredningen gör ingen annan bedömning än den regeringen och Lagrådet tidigare gjort beträffande innebörden av ”den plats som ska avlyssnas”. Ett tillstånd att bereda sig tillträde till en bil som ska buggas måste alltså t.ex. normalt anses innefatta även det utrymme där bilen befinner sig (se prop. 2005/06:178 s. 104 och 200).

Möjligheten att meddela tillträdestillstånd utökas dock genom vårt förslag till att, när det finns särskilda skäl, avse även platser som direkt angränsar till den som ska avlyssnas. Därmed möjliggörs tillträde även i vissa andra fall än de som täcks in av den redan befintliga regeln.

De närmare överväganden som föranlett ändringen finns i 12.3.2. Bakgrunden till förslaget är dock huvudsakligen att det kommit fram att angränsande utrymmen, med den teknik som för närvarande används vid hemlig rumsavlyssning, måste utnyttjas i flera fall när avlyssningen avser bostäder eller lokaler. När det är lämpligt bör tillträde till sådana angränsande utrymmen ske efter samtycke från innehavaren eller ägaren till utrymmet. Den nu föreslagna regeln är avsedd att främst träffa vissa fall när ett sådant samtycke inte kan eller bör inhämtas. Så kan t.ex. vara fallet när innehavaren eller ägaren till den angränsande platsen själv misstänks vara delaktig i den aktuella brottsligheten, när denne står i nära relation till den som avlyssningen avser eller när omständigheterna i övrigt är sådana att avlyssningen – om samtycke inhämtas – riskerar att bli känd för den som tvångsmedlet riktas mot.

När en tillämpning av regeln övervägs beträffande angränsande utrymmen ska en avvägning i vanlig ordning ske mot integritetsintresset hos den som tillträdestillståndet berör. Beträffande flera typer av utrymmen (t.ex. vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt) är det integritetsintrång som är kopplat till tillträdet typiskt sett mycket

begränsat. Beträffande andra utrymmen – främst bostäder – är tillträdet känsligt från integritetssynpunkt. Utrymmets karaktär måste således beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid prövningen av tillträdestillståndet.

#### *Andra stycket*

Enligt den nu gällande regleringen får platser som är skyddade mot intrång – t.ex. bostäder – i och för sig kameraövervakas. Eftersom tillträdestillstånd inte får meddelas beträffande hemlig kameraövervakning måste kameran dock i så fall placeras någon annanstans.

Genom det föreslagna andra stycket i den förevarande paragrafen ges möjlighet att i vissa fall, när tillstånd beträffande samma plats meddelas både för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, ge ett tillträdestillstånd som gäller även kameraövervakningen. Sådana tillträdestillstånd får dock inte avse hemlig kameraövervakning i någons stadigvarande bostad.

De närmare överväganden som föranlett förslaget i denna del finns i avsnitt 12.3.4.

Utredningen har bedömt att den enskilde i situationer när denne befinner sig i en *stadigvarande bostad*, och är skyddad från insyn utifrån, också bör vara fredad från hemlig kameraövervakning. Begreppet stadigvarande bostad ska förstås på samma sätt som i nuvarande 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning (enligt vårt förslag flyttas den bestämmelsen till 27 kap. 20 e § rättegångsbalken). Det innefattar sålunda inte t.ex. tillfälliga bostäder, såsom hotellrum eller andra tillfälliga sovarrangemang i exempelvis möteslokaler (jfr prop 2005/06:178 s. 101).

Vad gäller andra platser än stadigvarande bostäder ges alltså möjlighet att, i de aktuella fallen med både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, meddela tillträdestillstånd beträffande installation av övervakningskameror. Förutom vid prövningen av de grundläggande kraven för tvångsmedlet förutsätts i dessa fall att en noggrann proportionalitetsbedömning görs också beträffande tillträdestillståndet och dess effekter för kamerans placering. Det sammantagna integritetsintrång som kan bli aktuellt måste beaktas. Platsens karaktär blir betydelsefull. Hemlig kameraövervakning bör t.ex. endast i undantagsfall kunna komma i fråga med kameror placerade på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme (jfr Ds 2011:1 s. 29 f.).



*Tredje stycket*

I det tredje stycket föreslås att den verkställande myndigheten, när ett tillträdestillstånd avser ett fordon, om det behövs, i samband med tillträdet tillfälligt ska få flytta fordonet. En sådan flytt kan behöva ske när en bil står parkerad på ett sätt som omöjliggör installation, underhåll eller avlägsnande (jfr SOU 2010:103 s. 369).

De närmare övervägandena bakom förslaget finns i avsnitt 12.3.3.

*Fjärde och femte stycket*

Det fjärde stycket motsvarar 11 § lagen om hemlig rumsavlyssning och det femte stycket motsvarar 9 § samma lag. De har justerats på så sätt att de omfattar även åtgärder enligt det nya andra stycket. I övrigt föreslås ingen ändring i sak.

## 26 §

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *och hemlig rumsavlyssning*.

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättens beslut.

En justering har skett i första stycket så att paragrafen omfattar även hemlig rumsavlyssning. Detta gäller för närvarande genom en hänvisning i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Att bestämmelsen flyttas medför ingen ändring i sak.

## 28 §

När en ansökan *eller anmälan* om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* har kommit in till rätten, ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

Ett uppdrag som offentligt ombud gäller även i högre rätt.

En justering har skett i *första stycket* så att detta omfattar även hemlig rumsavlyssning. Regleringen ovan tillämpas för närvarande på det tvångsmedlet enligt hänvisning i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Stycket har av tydlighetsskäl även justerats för att

uttryckligen omfatta anmälningar från åklagare av interimistiska beslut. Ingen ändring i sak föreslås.

Det nuvarande *andra stycket*, om ett undantag i vissa fall från kravet på att ett offentligt ombud närvarar vid sammanträdet, har utgått. Utredningen bedömer att behov saknas av detta undantag eftersom en generell interimistisk beslutanderätt för åklagaren föreslås (se 21 a § och avsnitt 12.1.3). Detta kan utvecklas enligt följande.

Undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro gäller fall där ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet. Skälet för att undantaget infördes var att det uppgavs kunna inträffa i mycket brådskande ärenden att det inte fanns tid att kontakta ett offentligt ombud eller att rätten inte lyckades nå ett offentligt ombud som kunde inställa sig med kort varsel eller beredas tillfälle att yttra sig före sammanträdet. Regeringen ansåg därför att en regel som föreskrev obligatorisk medverkan av ett offentligt ombud i ett enskilt fall kunde bli ett hinder för utredningen av ett visst brott. Hade undantaget tillämpats, skulle dock ett offentligt ombud underrättas om att ett beslut fattats och ombudet beredas tillfälle att i efterhand ta del av ärendet (prop. 2002/03:74 s. 27).

Enligt vårt förslag ska åklagaren ges möjlighet att interimistiskt ge tillstånd till de aktuella hemliga tvångsmedlen i enskilda fall där det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning som är av väsentlig betydelse för utredningen. Sådana interimistiska beslut ska utan dröjsmål anmälas till rätten som skyndsamt ska pröva om det finns skäl för åtgärden. Om rätten bedömer att det inte finns sådana skäl, ska beslutet upphävas. Har åklagarens beslut verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, får, om skäl saknats för åtgärden, de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för den som uppgifterna avser (21 a §).

Vi bedömer att de brådskande situationer som omfattats av undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro kommer att omfattas av den interimistiska beslutsmöjlighet som vi föreslår. Ett obligatoriskt krav på att ett offentligt ombud närvarar vid sammanträden som avser frågor om domstols tillstånd till de aktuella tvångsmedlen kommer därmed inte att utgöra hinder för utredningen av brott.

Vid våra möten med aktörerna (domare, åklagare och offentliga ombud) har det inte framgått att tillgången till offentliga ombud i allmänhet är begränsad på ett sådant sätt som medför svårigheter för domstolarna (se t.ex. 9.5.4.3). Enligt de uppgifter domarna lämnat synes det vara mycket ovanligt att undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro tillämpas. Vårt material ger sålunda inget skäl att betvivla att domstolarna – även om närvaron av ett offentligt ombud görs obligatorisk – kommer att kunna leva upp till det krav på skyndsamhet som ställs upp för prövningen av interimistiska åklagarbeslut. Eftersom obligatorisk närvaro vid sammanträdet medför en förstärkning av det offentliga ombudets roll – och därmed av den rättssäkerhetsgaranti som ombudets medverkan utgör – får inom ramen för skyndsamhetskravet godtas att närvarokravet i enstaka fall kan medföra mindre fördröjningar av domstolsprövningen.

### 31 §

Den som är eller har varit misstänkt för brott ska, om inte annat följer av 33 §, underrättas om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* som han eller hon har utsatts för. Om avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation har avsett ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas. *Detta gäller dock inte om annat följer av 33 § eller inhämtning har skett med stöd av 20 § andra stycket och integritetsintrånget för den enskilde kan antas vara ringa.* Om kameraövervakning *eller rumsavlyssning* har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska, om inte annat följer av 33 §, även innehavaren av platsen underrättas.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan enligt 23 kap. 18 § eller på annat sätt har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Justeringar har skett i första stycket för att paragrafen ska omfatta även hemlig rumsavlyssning. Motsvarande reglering finns i 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Även vissa redaktionella ändringar har gjorts i det stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd.

## 32 §

En underrättelse enligt 31 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett. Den som är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om vilken brottsmisstanke som har legat till grund för åtgärden eller som åtgärden har *lett till*. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta.

En underrättelse om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som avlyssningen eller övervakningen har avsett. En underrättelse om hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* ska även innehålla uppgift om *vilken plats som har övervakats eller avlyssnats*.

I det *första stycket* har endast en smärre redaktionell ändring gjorts.

Det *andra stycket* har justerats för att det ska omfatta även hemlig rumsavlyssning. Bestämmelsen gäller sedan tidigare för det tvångsmedlet genom en hänvisning i 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

I det andra stycket har vidare förtydligats att den plats som underrättelsen ska innefatta – tidigare beskriven som ”platsen för åtgärden” – är den som övervakats eller avlyssnats (dvs. t.ex. den plats en kamera riktats mot, inte platsen där den monterats).<sup>9</sup>

## 33 §

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

---

<sup>9</sup> Att det var detta som avsågs redan när underrättelseskyldigheten infördes framgår i viss mån av det syfte som framhölls i motiven. Den underrättade skulle få möjlighet att bedöma graden av intrång i den personliga integriteten men däremot inte få ökade möjligheter att kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder (se prop. 2006/07:133 s. 42).

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,
4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,
5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
6. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Smärre redaktionella ändringar har gjorts i det *andra stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Vissa ändringar föreslås i uppräkningsdelen av brott i det *tredje stycket*.

Brottet olovlig kårverksamhet utgår ur uppräkningsdelen eftersom detta brott enligt utredningens förslag inte längre kan föranleda de aktuella hemliga tvångsmedlen (överväganden i det senare avseendet finns i avsnitt 8.3.3.5).

Ett undantag från underrättelseskyldigheten införs för s.k. statsstyrt företagsspioneri. Bakgrunden till förslaget, och skälen för detsamma, finns i avsnitt 12.4.2.

#### 34 §

*De särskilda bestämmelserna i 35–37 §§ gäller vid förundersökning angående*

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, 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, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på

*uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,*

*6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller*

*7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.*

Paragrafen är ny, liksom de paragrafer som följer närmast efter den (35–37 §§). De nya paragraferna motsvarar i huvudsak olika lagrum som för närvarande finns i 2008 års utredningslag och innehåller sålunda en särreglering beträffande tvångsmedelsanvändning mot vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. De aktuella lagrummen föreslås – liksom reglerna om hemlig rumsavlyssning – införas i 27 kap. rättegångsbalken främst mot bakgrund av utredningens förslag att bestämmelserna ska göras permanenta (se övervägandena i avsnitt 13.2.2. och 13.3.2).

I förevarande paragraf (34 §) anges vilka brott som särregleringen ska omfatta. Utredningens närmare överväganden i detta avseende finns i avsnitt 8.3.3.5. Paragrafen föreslås omfatta samma brott som 1 § 2008 års utredningslag, med den inskränkningen att olovlig kårverksamhet undantagits.

#### 35 §

*Ett sådant skriftligt meddelande som avses i 2 § andra meningen får vid förundersökning angående brott som avses i 34 § tas i beslag, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.*

*Ett beslut enligt första stycket får meddelas endast av rätten eller åklagaren.*

*Har åklagaren beslutat om beslag enligt andra stycket, ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.*

Paragrafen är ny (se under 34 § ovan). Den ger en utökad möjlighet till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående. De första och andra styckena motsvarar innehållet 2 § 2008 års utredningslag. Någon ändring i sak jämfört med vad som stadgas där är inte avsedd.

Innehållet i det *tredje stycket* motsvarar väsentligen det i 6 § 2008 års utredningslag. I konsekvens med våra förslag beträffande 6 a och 21 a §§ föreslås dock att terminologin beträffande åklagarens anmälan ska justeras på så sätt att denna ska ske *utan dröjsmål*.<sup>10</sup> Se vidare om detta i författningskommentaren till de två sistnämnda paragraferna.

De närmare övervägandena bakom förslaget att den utökade möjligheten till beslag ska kvarstå finns i avsnitt 12.2.

### 36 §

*Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning enligt 18, 19 eller 20 a §§ får användas vid förundersökning angående brott som avses i 34 §, även om brottet inte uppfyller kraven i 18 § andra stycket, 19 § tredje-fjärde styckena eller 20 a § andra stycket.*

Paragrafen är ny. Den medför tillsammans med den föreslagna 34 § att de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag, utom olovlig kårverksamhet, fortsatt kan föranleda tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning<sup>11</sup> samt till hemlig kameraövervakning, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars är föreskrivna för tvångsmedlens tillämpning.

Innehållet i det nu föreslagna lagrummet (36 §) omfattar det som för närvarande föreskrivs i 3 § 2008 års utredningslag. I dessa delar är inte någon ändring avsedd. Se övervägandena i avsnitt 8.3.3.5.

Den föreslagna paragrafen innefattar emellertid även ett nytt undantag, som är relaterat till den möjlighet som fr.o.m. den 1 juli 2012 finns att i vissa fall besluta om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott (se prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Detta kommer att få ske endast vid sådana brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning, dvs. brott som har ett straffminimum på minst två års fängelse (eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott) samt vid brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger den nämnda nivån.

<sup>10</sup> Hittills har gällt att en sådan anmälan ska ske *genast*.

<sup>11</sup> Dvs. det som fr.o.m. den 1 juli 2012 kommer att benämnas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

Utredningen har bedömt att även hemlig teleövervakning i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt bör tillåtas beträffande de brott som framgår av 34 §, oavsett brottens straffminimum eller straffvärde. Övervägandena bakom detta ställningstagande finns i avsnitt 8.3.4.3. Lagtekniskt sker detta enligt utredningens förslag genom att hänvisningen i den förevarande paragrafen utvidgas till att omfatta det nya fjärde stycket i 19 § som införs med anledning av den nämnda propositionen.

#### 37 §

*Frågor om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller kvarhållande av försändelse enligt 9 § eller 9 a § andra stycket får vid förundersökning angående brott som avses i 34 §, utöver av domstol som stadgas i 19 kap., prövas även av Stockholms tingsrätt. Detsamma gäller för prövningen av beslag enligt 35 §.*

Paragrafen är ny. Någon motsvarighet till den fanns inte i 2008 års utredningslag.

Förslaget medför att ett konkurrerande forum införs beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning som avser sådana brott som anges i 34 §. I dessa fall får tillståndsfrågorna prövas även av Stockholms tingsrätt.

De närmare övervägandena beträffande förslaget i denna del finns i avsnitt 12.6.4.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

#### 1 §

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns *en påtaglig risk*

- 1. att en person kommer att utöva brottslig verksamhet enligt andra stycket, eller*
- 2. att någon eller några inom en organisation eller grupp kommer att utöva brottslig verksamhet enligt andra stycket, samt det kan befaras att*



*en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen kommer att främja denna verksamhet.*

*Brottslig verksamhet ska vid tillstånd enligt första stycket innefatta*

- 1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,*
- 2. mordbrand, grov mordbrand, 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, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,*
- 5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,*
- 6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller*
- 7. mord, dråp, 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.*

#### *Första stycket*

En ändring av närmast redaktionell natur har gjorts i inledningen av paragrafens första stycke. Hänvisningen till 27 kap. 19 § rättegångsbalken har justerats så att den avser både de första och det andra styckena i den paragrafen. Detta för att förtydliga att meddelanden även vid tillämpning av den nu aktuella lagen, när förutsättningarna för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är uppfyllda, får hindras från att nå fram.<sup>12</sup>

Det första stycket i den förevarande paragrafen har vidare ändrats på så sätt att misstankerekvisitet särskild anledning att anta, som var knutet till en person, har bytts mot ett riskrekvisit

<sup>12</sup> Förtydligandet får anses lämpligt med anledning av de ändringar av 27 kap. 19 § rättegångsbalken som träder i kraft den 1 juli 2012. Dessa ändringar medför att möjligheten att hindra meddelanden från att nå fram flyttas från den paragrafens första stycke till det andra (se prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

(”påtaglig risk”) som knutits till någon person eller organisation eller grupp som en person tillhör eller verkar för. I de fall då risken är knuten till organisationen/gruppen måste dock även kunna befaras att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. Dubbla riskrekvisit föreligger således i det fallet.

De närmare överväganden som föranleder förslaget i denna del finns i avsnitt 8.4.3.5.

Ett begrepp som används i paragrafen är, liksom tidigare, *brottslig verksamhet*. Begreppet brottslig verksamhet har kritiserats för att vara otydligt. Dess innebörd har därefter i viss mån tydliggjorts i förarbeten och praxis (se avsnitt 8.4.3.1). Begreppet har också den fördelen att det anknyter till den terminologi som används i bl.a. polisdatalagen för att beskriva de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utredningen har stannat för att det grundläggande rekvisitet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bör formuleras på så sätt att en *påtaglig risk* för brottslig verksamhet av visst slag krävs för att tvångsmedelsanvändning ska få ske.

En självklar utgångspunkt är att en riskbedömning vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hotelser, eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av ett visst slag – med en viss typ av skada som följd – kommer att utövas (jfr prop. 2005/06:177 s. 83). Redan i uttrycket brottslig verksamhet ligger vidare att även den befarade verksamheten måste ha en viss konkretion (prop. 2009/10:85 s. 362).

Bedömningen av en sådan påtaglig risk som paragrafen avser får sålunda inte bygga endast på subjektiva antaganden, spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (t.ex. att ett terroråd eller attentat kan komma att ske). Däremot bör inte krävas att risken avser en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen (jfr NJA 2009 s. 917).

Enligt det som kommit fram vid utredningens kartläggning synes ofta när behovet av preventiva tvångsmedel uppstår flera inträffade omständigheter kunna påvisas som starkt talar för en risk för ett brott av ett visst slag under en viss tidsperiod, medan det inte går att konkretisera hur risken kan förverkligas (t.ex. vilket

närmare tillvägagångssätt som kommer att användas vid ett terrordåd eller vilket mål detta kommer att avse, eller vilka brott som kommer att begås inom underrättelseverksamhet av ett visst slag). I dessa fall bör, om riskrekvisitet utformas enligt vårt förslag, tillstånd till tvångsmedel kunna meddelas.

Den aktuella typen av brottslighet förekommer i regel inom ramen för tätt slutna organisationer eller sammanslutningar. I dessa fall kan det vara problematiskt att anknyta ett krav på en påtaglig risk för brottslig verksamhet till en viss person. Vi föreslår att det, när en påtaglig risk av det slag som angetts ovan kunnat knytas till en viss organisation eller grupp, ges en viss lättnad beträffande den farebedömning som ska göras gentemot personer som är medlemmar av – eller annars verkar för – organisationen eller gruppen. I dessa fall ska det enligt vårt förslag vara tillräckligt att det *kan befaras* att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. Det bör ställas upp ett visst krav på konkretion beträffande formen för främjandet, men kravet kan inte ställas särskilt högt, inte minst mot bakgrund av att det rör sig om bedömningar av vad som befaras ske i framtiden. En sådan främjandefara bör t.ex. i vissa fall anses kunna föreligga på grund av den ställning personen har i organisationen (som t.ex. ledare eller som aktiv medlem) eller att på grund av att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget. Tidigare brottslighet som därvid kan vara relevant är inte endast sådan som innefattar brott som kan föranleda tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Exempelvis kan när den aktuella risken avser attentat tidigare vålds- eller vapenbrottslighet vara av betydelse.

Det är emellertid av vikt att betona att medlemskapet i en organisation inte i sig är tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. Det krävs alltid en noggrann bedömning som avser den person som tvångsmedlet riktas mot.

Några exempel ges i det följande på situationer där de ovan angivna rekvisiten för preventiv tvångsmedelsanvändning ofta skulle kunna vara uppfyllda.<sup>13</sup>

#### Exempel 1

Till Säkerhetspolisen inkommer uppgifter från en utländsk samarbetande säkerhetstjänst att en till Sverige nyligen inrest person kommit från ett område där många militanta islamister samlats och att han där förvärvat

---

<sup>13</sup> Omständigheterna i exemplen har utformats för att likna sådana som i praktiken förekommer i operativa ärenden hos Säkerhetspolisen.

kunskap om bland annat hur man tillverkar olika typer av IED (Improvised Explosive Device). Enligt informationen har personen i sitt hemland, före avresan till området, gett uttryck för en vilja att straffa västvärlden genom att begå våldsgärningar.

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

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

#### Exempel 2

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

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

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

#### Exempel 3

En av utländsk samarbetande säkerhetstjänst utpekad underrättelseofficer, som också är identifierad som operativt verksam, är på väg till Sverige med okända avsikter. Resan till Sverige har betalats kontant

och inkluderar omotiverade mellanlandningar vilket ger ett intryck av att resenären försöker dölja sina förehavanden.

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

Genom den information som lämnats görs bedömningen att det finns en påtaglig risk för att personen i fråga reser till Sverige för att begå något av de brotten som anges i andra stycket 4.

#### Exempel 4

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

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

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

Även om vissa exempel ges är det ofrånkomligt att kraven för att tillämpa preventiva tvångsmedel kommer att få preciseras i rättstillämpningen (jfr SOU 1985:27 s. 130). Det utredningskrav som enligt den nuvarande lagstiftningen gäller beträffande de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningarna bör fortsatt tillämpas (se t.ex. NJA 2009 s. 917 och prop. 2005/06:177 s. 83).

#### *Andra stycket*

Av redaktionella skäl har uppräkningsdelen av de brott som den brottsliga verksamheten får avse flyttats till ett nytt andra stycke. Till uppräkningsdelen har lagts vissa nya brott, nämligen s.k. statsstyrt företagsspioneri samt – även när det inte går att avgöra att brotten

är grova – obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Med denna utformning omfattar lagen sålunda – utöver brott med s.k. systemhotande syfte – de brott för vilka särskilda bestämmelser föreslås gälla under förundersökning enligt 27 kap. 34–37 §§ rättegångsbalken.

De närmare övervägandena bakom förslaget i denna del finns i avsnitt 8.4.4.4.

## 2 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den *person* som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller
2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den *person* som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

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

## 3 §

Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

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

I lagens 2 och 3 §§ anges vilka telefonnummer eller andra adresser respektive vilka platser som de hemliga tvångsmedlen får avse. De ändringar vi föreslår i dessa paragrafer är förtydliganden av närmast redaktionell natur.

En anknytning krävs normalt mellan den adress eller plats som ska avlyssnas eller övervakas och den person som avses i 1 §.<sup>14</sup> Kopplingen till person uttrycks dock olika i de nuvarande lydelseerna av 2 och 3 §§ (i den förra paragrafen hänvisas till ”den som avses i 1 §”, och i den senare till ”någon person som avses i 1 §”). Av motiven framgår att det i båda fallen är ”den som misstanken gäller” som åsyftas (se prop. 2005/06:177 s. 84 f. och 86).

Vi föreslår att terminologin i de två aktuella paragraferna ska enhetligas och att de båda ska hänvisa till *den person som avses i 1 §*. Därmed blir också tydligare hur hänvisningarna förhåller sig till den lydelse av 1 § som vi föreslagit. Kopplingen till en adress eller plats ska således gälla antingen en person som avses i 1 § första stycket 1 eller en person som kan befaras utöva sådant främjande som avses i 1 § första stycket 2.

#### 6 §

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns *eller av Stockholms tingsrätt*. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

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

Det första stycket föreslås ändras på så sätt att Stockholms tingsrätt införs som ett konkurrerande forum för tillståndsärenden enligt lagen. Våra närmare överväganden i denna fråga finns i avsnitt 12.6.4.

#### 6 a §

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

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

---

<sup>14</sup> Undantaget är hemlig kameraövervakning av en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas.

*Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten 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 den som uppgifterna avser.*

Paragrafen är ny. Utformningen motsvarar i huvudsak den i föreslagna 27 kap. 21 a § rättegångsbalken. Den förevarande paragrafen avser dock även interimistiska beslut till s.k. hemlig postkontroll enligt 4 § (jfr beträffande kvarhållande av försändelse föreslagna 27 kap. 9 a § rättegångsbalken). Betydelsen av olägenheten att inhämta rättens tillstånd har knutits till förutsättningarna för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Förslaget om att införa en möjlighet till interimistiska åklagarbeslut behandlas närmare i avsnitt 12.1.3.5.

#### 8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

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

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

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

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

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

I det *första stycket* har mindre justeringar gjorts i hänvisningen till lagens 1 § som en följd av ändringar i den paragrafen.

Ett nytt *fjärde stycke* föreslås där det uttryckligen framgår att rätten i vissa fall ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks. Detta ska



ses som en kodifiering av den ordning som redan tillämpas. Motsvarande ändring har beträffande de hemliga tvångsmedlen under förundersökning föreslagits i 27 kap. 21 § rättegångsbalken. Se vidare om ändringen – och skälen för denna – ovan i anslutning till den paragrafen.

#### 12 §

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

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet. *Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om*

- 1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller*
- 2. det finns särskilda skäl.*

Det andra stycket har justerats så att regleringen beträffande överskottsinformation motsvarar den i 27 kap. rättegångsbalken.

Utredningens överväganden i detta avseende presenteras i avsnitt 10.4.

#### 13 §

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

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

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Det tredje stycket har, på samma sätt som reglerna i 12 § om användningen av överskottsinformation för att förhindra eller utreda brott, justerats så att regleringen överensstämmer med den i 27 kap. rättegångsbalken. Sålunda föreslås att uppgifter från upptagningar och uppteckningar ska få behandlas av de brottsutredande myndigheterna enligt med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Övervägandena bakom förslaget finns i avsnitt 10.4.

#### 16 §

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

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs 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 §

En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift 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 § *andra stycket* 7 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.

I 16–17 §§ har vissa justeringar gjorts beträffande hänvisningar till lagens 1 §. Justeringarna medför inte några ändringar i sak utan är en följd av ändringar i den sistnämnda paragrafen.

I 17 § har därtill ett förtydligande gjorts beträffande vad underrättelsen om plats ska innehålla. Förtydligandet motsvarar det som föreslås beträffande 27 kap. 32 § rättegångsbalken (se kommentaren till den paragrafen ovan).

### 16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

#### 2 §

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

3. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

4. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

5. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, enligt 19 kap. 5, 7, 8 § eller 10 § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning, eller

7. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

*Inhämtning enligt första stycket får bara ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.*

Enligt prop. 2011/12:55 (rskr. 2011/12:212) ska lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet gälla fr.o.m. den 1 juli 2012. Enligt lagens 2 § ska uppgifter under vissa förutsättningar få hämtas in för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt en tidsbegränsad regel i lagens 3 § ska inhämtning få ske också beträffande ett antal brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde som har ett minimistraff som understiger fängelse två år

(samma förutsättningar ska i övrigt gälla för inhämtningen).<sup>15</sup> De brott som omfattas av 3 § är sådana som för närvarande återfinns både i 2008 års utredningslag och i 2007 års preventivlag.

Enligt utredningens bedömning bör den särskilda regeln (dvs. den som fr.o.m. den 1 juli 2012 placeras i 3 §) behållas. Den bör också utökas till att avse samtliga de brott som inte har ett straffminimum på minst två år men som föreslås kunna föranleda tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Till de brott som räknas upp i prop. 2011/12:55 kommer därmed – när dessa inte är grova brott – obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, s.k. terrorismfinansiering och brott lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Därtill tillkommer s.k. statsstyrtd företagsspioneri.

Utredningens närmare överväganden i frågorna ovan finns i avsnitt 8.4.5.

Möjligheten att hämta in uppgifter beträffande brotten i denna katalog bör inte vara tidsbegränsad.

Vad gäller placeringen av den aktuella brottskatalogen kan noteras att Lagrådet i sitt yttrande med anledning av förslagen i prop. 2011/12:55 ansåg att denna borde finnas i samma lagrum där de övriga förutsättningarna för inhämtning ställs upp. Utredningen instämmer i att det är lämpligt att samla regleringen på det sättet. Uppräkningen bör därför införas i 2 § (jfr Lagrådets förslag i a. prop. s. 293). Detta bör ske samtidigt som 3 § upphör att gälla.

#### **16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.**

Det föreslås att 28 § lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. upphävs. Paragrafen ger i vissa situationer vid krig eller krigsfara möjlighet till interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning,

---

<sup>15</sup> Skälet till tidsbegränsningen av regleringen i denna del är att regeringen ansåg att frågan om Säkerhetspolisens fortsatta tillgång till övervakningsuppgifter för tiden efter utgången av år 2013 borde övervägas tillsammans med de andra frågor om särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som omfattas av våra direktiv (se a. prop. s. 87 och 122).

hemlig rumsavlyssning samt kvarhållande av försändelse. Att paragrafen föreslås upphävas är en följd av förslaget att interimistisk beslutanderätt införs för åklagare enligt 27 kap rättegångsbalken (se författningskommentaren till 27 kap. 9 a och 21 a §§ ovan).

Enligt utredningens förslag kommer åklagaren även i fredstid att ha en interimistisk beslutsmöjlighet som motsvarar den som föreskrivs i den aktuella lagen. Enligt den paragraf som föreslås upphävas ges dock – utöver åklagaren – även undersökningsledaren möjlighet till interimistiska beslut i ett avseende, nämligen om att hålla kvar en försändelse. Utredningen anser att det inte har kommit fram något vid kartläggningen som indikerar att en sådan utökad möjlighet till interimistiska beslut behövs, ens vid krig eller krigsfara. Tillräckliga skäl finns därför inte att behålla möjligheten.

De föreslagna ändringarna av regleringen kring interimistiska beslut behandlas i avsnitt 12.1.3.5.

## 16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

### 4 kap.

#### 25 §

En ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Av ansökan ska det framgå under vilken tid åtgärden önskas och sådana uppgifter som behövs för att åtgärden ska kunna genomföras. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd till åtgärden eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken. Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till en enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 27 kap. 31 § andra stycket och

33 § andra och tredje styckena samma balk inte tillämpas. Underrättelse ska lämnas så snart det kan ske efter det att åtgärden enligt första stycket har avslutats. Underrättelsen ska, utöver vad som följer av 27 kap. 33 § första stycket rättegångsbalken, skjutas upp om sekretess gäller enligt 18 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att åtgärden avslutades, får underrättelsen underlåtas. Underrättelse ska inte lämnas om utredningen gäller brott som motsvarar brott som anges i 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken.

#### 27 §

En ansökan om hemlig kameraövervakning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd *eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.*

Upptagningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

*Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig kameraövervakning.* Upptagningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning har skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 kap. 25 § tredje stycket denna lag tillämpas

#### 28 a §

En ansökan om hemlig rumsavlyssning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd *eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.*

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

*Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig rumsavlyssning.* Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 kap. 25 § tredje stycket denna lag tillämpas.

## 28 b §

Om hemlig rumsavlyssning ska äga rum av någon som befinner sig i en annan stat och den andra staten kräver att ansökan först ska prövas av domstol i Sverige, får rätten på begäran av svensk åklagare besluta att tillåta rumsavlyssningen.

Underrättelse enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska inte lämnas.

Vissa av de föreslagna ändringarna i 25, 27 och 28 a §§ föranleds av utredningens förslag om en interimistisk beslutanderätt för åklagaren beträffande de olika tvångsmedlen under förundersökning (se avsnitt 12.1.3.5). I det avseendet kan följande anges.

Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller som framgår bl.a. bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar Sverige kan lämna bistånd med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Reglerna om dessa hemliga tvångsmedel i knyter an till vad som gäller för att motsvarande åtgärder ska få vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. Åtgärderna vidtas under samma förutsättningar som enligt rättegångsbalken (prop. 1999/2000:61 s. 97).

Mot den bakgrunden bör även reglerna som ger åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut i vissa fall gälla enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Från den 1 juli 2012 kommer så att vara fallet beträffande interimistiska beslut till hemlig teleövervakning (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Uppgifterna kommer dock inte att få lämnas över till den ansökande staten innan rätten har fattat ett beslut om tvångsmedlet. Vad gäller tillstånd i Sverige till gränsöverskridande hemlig teleövervakning har bedömts att det finns det inte behov av en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se a. prop. s. 80 f.).

Utredningen gör avseende de övriga nu aktuella hemliga tvångsmedlen inga andra bedömningar än de som regeringen nyligen gjort beträffande hemlig teleövervakning. Utredningens förslag medför således att reglerna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål beträffande interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning kommer att motsvara de som avser hemlig teleövervakning.

De övriga ändringarna i 28 a §, samt ändringarna i 28 b §, är en följd av att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. Hänvisningarna i lagen om

internationell rättslig hjälp i brottmål har därför justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

### **16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmän kameraövervakning**

Ändringen som föreslås i lagen om allmän kameraövervakning (1 §) är en följd av att bestämmelserna i lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. En hänvisning i lagen om allmän kameraövervakning har justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

### **16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll**

Den ändring som föreslås i lagen om särskild utlänningskontroll (22 §) är en följd av att styckesindelningen i 27 kap. 24 § rättegångsbalken förändras. Hänvisningen i lagen om särskild utlänningskontroll till den paragrafen måste därför justeras. Någon ändring i sak är inte avsedd.

### **16.8 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen**

De ändringar som föreslås i förundersökningskungörelsen (14 b §) är en följd av att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. Hänvisningarna i kungörelsen har justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.



# Särskilt yttrande

av experten Anne Ramberg

## Allmänt

Tvångsmedelsanvändning skulle ur ett brottsbekämpningsperspektiv kunna användas utan begränsning, inte bara vid varje brottsutredning, utan också i preventivt underrättelsesyfte. Det är lätt att se nyttoeffekter såväl i det enskilda fallet som generellt. Men, det skulle inte vara förenligt med grundläggande rättigheter skyddade i lag och konventioner. Det krävs, som utredningen konstaterar, en rimlig avvägning mellan det befogade kravet på effektiv brottsbekämpning och upprätthållande av rättstrygghet för medborgaren å den ena sidan och det lika befogade kravet på upprätthållandet av den enskildes rättssäkerhet och integritet å den andra. Detta innefattar en svår balansgång mellan säkerhetstänkande och mänskliga rättigheter.

Den senaste tidens utveckling medför såväl ett starkt ökat utnyttjande av tvångsmedel som införande av nya typer av integritetskänslig övervakning och lagring av data. Till detta kommer nya metoder för polisens arbete och ökade möjligheter till användandet av tvångsmedel i underrättelsesyfte, utan att det finns någon misstänkt. Risken för missbruk, ändamålsglidning och att en odemokratisk rättskultur utbildas är inte obetydlig. Detta gäller inte minst i ljuset av det mycket nära samarbete som Sverige har med övriga EU länder, liksom med andra underrättelsetjänster. Vad som händer med all den information som insamlas är oklart.

Jag är givetvis medveten om att en effektivt motverkande av brott, liksom brottsbekämpning, förutsätter att de brottsbekämpande

myndigheterna har tillgång till erforderliga tvångsmedel och andra ändamålsenliga verktyg. Men, den utveckling som samhället har genomgått på senare tid, med en ökad, ofta händelsestyrd repression i såväl lagstiftning som rättstillämpning, riskerar enligt min mening att undergräva den demokratiska rättskulturen och ytterst skada tilliten till rättssystemet.

En annan illavarslande utveckling på lagstiftningens och rättstillämpningens område är ändamålsglidning. Lagstiftning tillkommer för ett ändamål, men utvidgas efter en tid till att omfatta andra ursprungligen inte avsedda ändamål. När ett tvångsmedel eller annan övervakning väl införts är det jämförelsevis mindre känsligt att utvidga tillämpningsområdet. Till detta kommer missbruk t.ex. i form av masstopsning av stora grupper utan misstanke om brott, olämplig och integritetskränkande publicering av bilder från övervakningskameror och underlåtenhet att förstöra information erhållen via tvångsmedel. Detsamma gäller när hemlig tvångsmedelslagstiftning införs "på prov" och regelmässigt blir permanentad. En annan tendens gäller förskjutningen från individen till gruppen i underrättelse- och utredningssammanhang, samt övergivandet av kravet på en misstänkt. Tvångsmedel och annan övervakning har kommit att användas mot enskilda, inte som ett led i en brottsutredning, utan som ett led i en underrättelseverksamhet, utan någon som helst misstanke om brott. Denna utveckling inger starka betänkligheter.

Avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och upprätthållandet av mänskliga rättigheter kan utfalla olika vid olika tidpunkter. Som minimikrav vid straffrättslig lagstiftning och vid införande av straffprocessuella tvångsåtgärder måste ett behov föreligga. Åtgärden måste vidare förväntas bli effektiv. Den måste därtill vara proportionerlig i förhållande till syftet.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt utrett frågan om nyttan, effektiviteten och proportionaliteten vad gäller hemliga tvångsmedel vid särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet. Utredningen har i många hänseenden gjort väl motiverade och avvägda bedömningar när det gäller utformningen av den framtida regleringen. Som en följd av direktivens utformning är det dock lätt att nyttan i alltför hög utsträckning likställs med behov. När det gäller effektiviteten är den inte bara svår att definiera utan också svår att mäta. Det medför svårigheter i proportionalitetsavvägningen.

Mina synpunkter på utredningens förslag hänför sig främst till proportionalitetsavvägningen. Jag delar inte utredningens slutsatser i nedan angivna hänseenden.

### **Säkerhetspolisens och den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel**

Utredningen har intagit ståndpunkten att det inte är organisationsformen som ska vara styrande vid bedömningen av vilka tvångsmedel som ska få användas. Det är från en strukturell utgångspunkt logiskt. Oaktat de relevanta argument som utredningen anför, delar jag inte utredningens bedömning att det inte finns skäl att ändå särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel.

Säkerhetspolisens uppdrag skiljer sig från den öppna polisens och den möter också andra och ofta mycket allvarliga hot. Säkerhetspolisen har ett alldeles särskilt uppdrag, som till övervägande del tar sikte på underrättelseverksamhet i syfte att förhindra brott. Till detta kommer att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i praktiken sannolikt kommer skilja sig åt mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Också utredningen konstaterar att en fortsatt särreglering beträffande tvångsmedelsanvändning beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område är såväl proportionerlig som rimlig. Jag delar utredningens bedömning härvidlag.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde infördes speciella möjligheter till tvångsmedelsanvändning vid särskilt allvarliga brott redan genom den tidsbegränsade 1952 års tvångsmedelslag, vars giltighetstid har förlängts vid upprepade tillfällen. I dag regleras denna tvångsmedelsanvändning i 2008 års utredningslag.

Utredningens förslag innebär att, med undantag för olovlig kärverksamhet, de brott som idag omfattas av utredningslagen i fortsättningen ska kunna föranleda hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken, trots att de inte uppfyller de straffminimikrav eller förmodat straffvärde som föreskrivs i 27 kap. rättegångsbalken. Utredningen föreslår vidare att alla brott enligt utredningslagen ska ingå i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, den s.k. preventivlagens brottskatalog.

Att inte göra åtskillnad mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen, när det gäller möjligheterna till tvångsmedelsanvändning, kan på sikt leda till en icke godtagbar utvidgning av tillämpningsområdet och en uppluckring av de krav som enligt utredningslagen uppställs för denna tvångsmedelsanvändning. I ljuset av gängse lagstiftningsteknik ser jag en betydande risk att utredningslagens undantag från huvudregeln, när det gäller i rättegångsbalken uppställda krav för användning av hemliga tvångsmedel, på ett lättare sätt framdeles kan komma att utvidgas inom ramen för den öppna polisens verksamhet. Till detta kommer utredningens förslag om den fortsatta tillåtligheten och utvidgningen av den preventiva användningen av tvångsmedel.

En risk med att inte förbehålla Säkerhetspolisen viss tvångsmedelsanvändning är vidare att denna kan komma bli mer frekvent om den får användas av den öppna polisen i samma utsträckning som Säkerhetspolisen. Senare års statistik talar härför.

Uppdelningen mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområde är idag en verklighet. I proposition 2011/12:55 om inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet särregleras t.ex. möjligheten till inhämtning av elektronisk information som innefattar brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Huvudregeln ska vara straffminimum två år. För Säkerhetspolisen uppställs inte detta krav, utan samma regler som 2008 års utredningslag ska gälla, dock längst till och med utgången av 2013. Utredningen föreslår också härvidlag att det inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde ska finnas en fortsatt sådan möjlighet.

### Hemlig teleövervakning

Enligt utredningens förslag ska detta tvångsmedel framgent omfattas av de i rättegångsbalken inkorporerade reglerna från utredningslagen. När det gäller förslaget om den ökade möjligheten att använda hemlig teleövervakning för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett samhällsfarligt brott, föranleder detta tveksamheter eftersom det inte finns någon bestämd straffminimumgräns eller straffvärdenivå. Även om förslaget förutsätter väl avgränsade brott som är av mycket allvarlig och samhällsfarlig art, kan inte heller denna möjlighet till ökad tvångsmedelsanvändning anses godtagbar. Jag hänvisar i detta hänseende även till

Advokatsamfundets remissyttrande den 12 maj 1998 över Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46), såvitt avser frågan om hemlig teleavlyssning.

### Hemlig rumsavlyssning

Trots Advokatsamfundets tidigare hållning i frågan om detta tvångsmedel, anser jag att det i dag finns övertygande skäl som talar för att det föreligger ett behov, att tvångsmedlet är effektivt och att det är proportionerligt med hänsyn till den allvarliga brottslighet som kan aktualisera tvångsmedlets användning.

Utvidgningen av tillämpningsområdet till spioneri av normalgraden liksom statsstyrt företagsspioneri är enligt min mening dock inte godtagbart. Från en principiell utgångspunkt saknas välgrundade argument att just beträffande spioneribrott möjliggöra buggning oaktat straffvärdebedömning i det enskilda fallet. Även om det vid utredningens undersökning visat sig finnas ett starkt behov av tvångsmedelsanvändning vid just detta brott, bl.a. eftersom brottet är mycket svårt att utreda, anser jag inte att det finns tillräckliga skäl för en särlösning för spioneri. Det förtjänar också att noteras att frågan om vad som kommer att bedömas vara spioneri av normalgraden är föremål för utredning och kan komma att ändras.

Jag anser inte heller att dagens begränsning av användningen av hemlig rumsavlyssning som följer av hänvisningen till en brottskatalog bör överges.

Avslutningsvis är jag kritisk till utvidgningen av tillämpningsområdet till viss ekonomisk brottslighet. Hemlig rumsavlyssning får idag inte användas beträffande sådan brottslighet som Ekobrottsmyndigheten bekämpar. Eftersom begränsningen av tillämpningsområdet till vissa särskilt angivna brott tas bort vid tillämpning av straffvärdeventilen, innebär detta att Ekobrottsmyndigheten i vissa fall kommer att få använda sig av hemlig rumsavlyssning när det är fråga om viss grov ekonomisk brottslighet. Förslagets effekt om sloandet av begränsningsregeln vid tillämpning av straffvärdeventilen är i detta hänseende olycklig. Den grova ekonomiska brottsligheten kan inte anses utgöra sådan mycket allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som motiverar användandet av hemlig rumsavlyssning. Detta tvångsmedel bör

förbehållas sådana fall när människors liv och hälsa står på spel eller det annars är fråga om brott mot riket av något slag.

### **Preventiv användning av tvångsmedel utom ramen för förundersökning**

Utredningen föreslår att möjligheterna till preventiv användning av tvångsmedel, med undantag för hemlig rumsavlyssning, ska permanentas i särskild lag. Vidare föreslås att möjligheterna till användning av tvångsmedel ska utvidgas till att inkludera statsstyrt företagsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terroristfinansiering, samt brott enligt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskild allvarlig brottslighet även när dessa brott inte kan bedömas som grova. Jag motsätter mig förslaget i denna del. Enligt min mening är det svårt, att med tillräcklig säkerhet, utifrån det begränsade materialet dra slutsatsen att lagstiftningen varit effektiv. Den naturliga slutsatsen är då att den ska upphöra, inte att man anpassar och utvidgar tillämpningsområdet, i syfte att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas uppgivna behov. Hade användningen av detta tvångsmedel i utredningens förslag förbehållits Säkerhetspolisen hade jag ändå varit beredd acceptera en fortsatt användning, dock inte med den utvidgning som nu föreslås.

Förslaget till den del det avser införande av rekvisitet *påtaglig risk* är i och för sig en förbättring. Däremot är rekvisitet *befaras* som ska tillämpas inom en grupp eller organisation, inte tillräckligt och alltför oprecist. Förslaget innebär dessutom en uppenbar risk för att preventiv användning av tvångsmedel kommer att riktas mot grupper av människor i stället för individer (jfr Advokatsamfundets remissyttrande 30 september 2005 över promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) och Lagrådets yttrande den 24 februari 2006 över förslaget till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

### **Elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet**

På de av Advokatsamfundet i remissvar den 18 maj 2009 över Polismetodutredningens delbetänkande En mer rättssäker inhämtning

av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1) åberopade skälen, anser jag att förslagen i denna del inte bör leda till lagstiftning.

### **Åklagarna ges rätt att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel**

Tillstånd till användandet av tvångsmedel beslutas av domstol. Denna ordning har kritiserats av de brottsbekämpande myndigheterna på grund av bristande effektivitet.

Utredningen föreslår mot bakgrund härav att åklagare bör ges en generell möjlighet att meddela interimistiskt beslut, om det kan befaras att inhämtande av ett domstolsbeslut skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse. Möjligheten föreslås gälla såväl under pågående förundersökning, som beträffande preventiva tvångsmedel. Förfarandet utformas, med tillägg för vissa rätts-säkerhetshöjande åtgärder, enligt den ordning som gäller vid tillämpningen av utredningslagen som redan idag medger åklagare att interimistiskt besluta om hemliga tvångsmedel för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Advokatsamfundet har beträffande interimistisk beslutanderätt för åklagare, utanför tillämpningsområdet för 2008 års utredningslag, avstyrkt sådan – med hänvisning huvudsakligen till rättssäkerhetsargument – redan i remissyttrande den 25 september 1998 över Buggningsutredningens betänkande, SOU 1998:46, liksom i remissyttrande den 18 maj 2009 beträffande Polismetod-utredningens delbetänkande, SOU 2009:1.

Trots de rättssäkerhetshöjande åtgärder som nu föreslås motsätter jag mig också här av principiella skäl att man frångår huvudregeln att beslut om tvångsmedel på grund av dess ingripande och integritetskränkande karaktär ska fattas av domstol. Förslaget innefattar en alltför generös undantagsregel, eftersom det så gott som alltid kan anses innebära en väsentlig fördröjning att få tillstånd av domstol i stället för av åklagare.

### **Regeringens årliga skrivelse till riksdagen**

Jag delar utredningens förslag att redovisningen ska innefatta hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel. Redovisningen

bör dock även innefatta information om samtliga fall av utlämnande av elektronisk kommunikation inklusive abonnemangsuppgifter, vilka utlämnats utan föregående beslut av domstol. När det gäller redovisning av Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning är det otillfredsställande att den inte kan kontrolleras i efterhand. Ett system för information från regeringen till förslagsvis Konstitutionsutskottet bör utredas.



# Kommittédirektiv



## Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet

Dir.  
2010:62

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2010

### Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera hur lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott har tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Syftet med uppdraget är att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga tillämpningen av de tre lagarna, analysera vilken nytta tvångsmedelsanvändningen enligt lagarna har haft,
- göra en samlad analys av vilken inverkan lagarna har haft på den personliga integriteten,
- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns, och
- lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

## Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Under senare år har straffsystemet ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel. Regleringen av straffprocessuella tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. En sådan avvägning förutsätter bl.a. att behovet av tvångsmedlet, ändamålet med tvångsmedelsregleringen samt omfattningen och arten av intrånget i den personliga integriteten som tvångsmedlet innebär kan klarläggas med en sådan konkretion att det finns ett fullgott underlag för bedömningen av om befogenheten att använda tvångsmedlet är proportionerlig i förhållande till det intrång i enskildas integritet som befogenheten innebär.

Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Dessa rättigheter kan begränsas genom lag bl.a. om begränsningen sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § RF). Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) garanterar på motsvarande sätt den enskilde rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8). Liksom i regeringsformen finns i konventionen ett krav på att lagstiftning som inskränker denna rätt för den enskilde måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen har klargjort att kravet på att undantaget ska vara nödvändigt inte ska tolkas som att lagstiftningen måste vara "oundgänglig" i samhället men att det ska finnas ett "angeläget samhälligt behov" av denna (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, s. 305).

Som Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) har påpekat medför de krav som alltså ställs på rättighetsinskränkande lagstiftning i sin tur ett krav på att det i ett lagstiftningsärende som rör sådan lagstiftning måste finnas en tillfredsställande redovisning av de behov som ändringen i reglerna förväntas fylla, så att det går

att göra en välgrundad bedömning av hur nödvändig ändringen är (SOU 2007:22, del 1, s. 175 f.). När ett faktiskt behov kunnat påvisas ska detta behov vägas mot vikten av att värna rätts-säkerheten och den personliga integriteten genom att omständligheter som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar i motsatt riktning.

### Det behövs en samlad analys

Det regelverk som reglerar de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om enskilda är komplext och delvis överlappande. Att reglerna är överlappande innebär att delvis samma information kan inhämtas med stöd av olika regelverk.

Lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gavs båda, då de trädde i kraft den 1 januari 2008, en begränsad giltighetstid till utgången av år 2010. Skälet var att även om det på goda grunder kunde förväntas att respektive tvångsmedelsreglering skulle komma att vara effektiv i den brottskampande verksamheten, så rörde det sig om nya metoder i Sverige som dessutom innebar vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. En utvärdering av lagarnas tillämpning bedömdes kunna utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagarna (prop. 2005/06:178, s. 47, bet. 2007/08:JuU3, s. 13).

Lagen om åtgärder för att utreda vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller till och med utgången av år 2012. Som skäl för att tidsbegränsa lagen angav regeringen, med anledning av synpunkter från Lagrådet, att en samlad översyn av de regler om tvångsmedelsanvändning som nu finns spridda i olika lagar skulle ha ett stort värde och att regeringen avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn efter det att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats. I avvaktan på denna analys ansågs det ändamålsenligt att tidsbegränsa den föreslagna lagen (prop. 2007/08:163, s. 69).

En utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisades förra året (SOU 2009:70). Regeringen har med anledning av utvärderingen föreslagit en förlängning av lagarnas giltighetstid till utgången av år 2012 (prop. 2009/10:119). Skälet för förslaget om

förlängning är att utvärderingsunderlaget är alltför begränsat för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida lagarna fått avsedd effekt eller uppfyllt myndigheternas behov och att därför en fortsatt utvärdering bedöms nödvändig. Riksdagen antog nyligen regeringens förslag om förlängning av lagarnas giltighetstid (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

När det gäller lagen om hemlig rumsavlyssning angav regeringen i samband med förslaget om förlängning att en fortsatt utvärdering måste genomföras med utgångspunkt från att antalet tillstånd även fortsättningsvis kommer att vara begränsat och att en välgrundad bedömning av den effekt tvångsmedlet har gett förutsätter en ingående analys av de enskilda ärendena med utgångspunkt i det syfte som tvångsmedlet har (a. prop. s. 19).

När det gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott uttalade regeringen att de erfarenheter av lagen som redovisats utgjorde skäl att närmare överväga utformningen av regleringen om preventiv tvångsmedelsanvändning i förhållande till avsikten med lagstiftningen och myndigheternas behov samt att denna fördjupade utvärdering bl.a. bör innefatta en analys av tillämpningen i enskilda fall (a. prop. s. 21).

Regeringen uttalade vidare att det vid en fortsatt utvärdering av de två lagarna även bör göras en utvärdering av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, eftersom det innebär en möjlighet att samlat överväga Säkerhetspolisens behov av att använda hemliga tvångsmedel i såväl underrättelseskedet som under förundersökning. Även den öppna polisens behov av att använda sig av hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet borde enligt vad regeringen uttalade analyseras.

Genom att de tre tidsbegränsade lagarna om hemlig tvångsmedelsanvändning på detta sätt analyseras i ett sammanhang skapas förutsättningar att få en samlad bild av vilket behov myndigheterna har av att använda sig av hemliga tvångsmedel och vilken effekt dessa har på såväl brottsligheten som skyddet för den personliga integriteten (a. prop. s. 21–22).

Mot den beskrivna bakgrunden finns det anledning att nu utvärdera tillämpningen enligt de nämnda lagarna. Det finns också behov av att, mot bakgrund av utvärderingen, samlat analysera lagarna i syfte att ta slutlig ställning till deras fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

## Vad ska utredas?

### *Kartläggning av tillämpningen*

Utredaren ska beskriva hur lagarna har tillämpats. Av beskrivningen ska det framgå hur varje lag har tillämpats inom såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen. Även Tullverkets tillämpning ska beskrivas. Inom ramen för uppgiften ska utredaren, med beaktande av eventuell sekretess, bl.a. redovisa

- det totala antalet tillstånd och antalet tillstånd uppdelat på misstanke om brott eller brottslig verksamhet,
- antalet och andelen avslag i domstol på ansökningar om tillstånd,
- antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd,
- antalet och andelen förundersökningar med fler än en misstänkt person,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för tillstånd,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för verkställighet,
- eventuella inskränkningar i tillståndsbesluten,
- vilka platser som i förekommande fall avlyssnats (egen/annans bostad eller annat),
- vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt),
- i vilken utsträckning tredje man omfattats av tvångsmedelstillämpningen,
- i vilken utsträckning de offentliga ombuden överklagat domstolens beslut om tillstånd till tvångsmedel,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till användande
- av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller mot en annan person,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att en misstänkt avförts från brottsutredningen,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att åtal väckts mot den misstänkte,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och

- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

### *Nyttan av hemliga tvångsmedel*

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt tillämpningen av tvångsmedlen enligt gällande regelverk har i den brottsbekämpande verksamheten. Att beskriva effekterna av tvångsmedelstillämpning är en komplicerad uppgift.

Ett grundläggande krav för tillstånd till hemliga tvångsmedel är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen eller för att förhindra viss brottslighet, vilket innebär att det redan i förutsättningarna för tillämpning ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig (prop. 2005/06:178 s. 57 f.). Vad som kan vinnas med åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder, men det behöver inte nödvändigtvis vara så att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom. Tvångsmedlet har i många fall en indirekt inverkan: det bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder (jfr prop. 1988/89:124, s. 44).

Regeringen gav tidigare i år Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ett mer preciserat uppdrag om vad som ska framgå av den redovisning från myndigheterna som ligger till grund för regeringens årliga skrivelse till riksdagen om tillämpningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i den öppna polisverksamheten (dnr Ju2010/855/Å). En utgångspunkt för uppdraget är att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att med exakthet slå fast vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat. Det som däremot har bedömts vara rimligt att begära är, att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal

brottsutredningar har haft reell nytta av de aktuella tvångs-  
åtgärderna (skr. 2009/10:66, s. 17).

Nyttan av ett tvångsmedel måste analyseras utifrån ett flertal faktorer i förhållande till det syfte tvångsmedlet har. Faktorer som är relevanta för analysen är t.ex. att uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till användande av ett annat tvångsmedel. Om åtal väckts eller lagföring skett på grund av tvångsmedlet är även detta relevant.

Gemensamt för dessa exempel är att de inte, vare sig enskilt eller tillsammans, bör utgöra absoluta mått på lagstiftningens effektivitet utan att de i stället bör ingå i en mer resonerande och samlad analys av nyttan av tvångsmedelstillämpningen.

Utredaren ska med utgångspunkt i sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna och med beaktande av ovanstående

- analysera vilken nytta tvångsmedelstillämpningen enligt lagarna har haft.

#### *Samlad analys av effekterna för den personliga integriteten*

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt. Begreppet har dock i olika sammanhang beskrivits som en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång (t.ex. SOU 1970:47, s. 58; SOU 2002:18, s. 52 f.). Vad som närmare bör anses ingå i denna privata sfär framgår inte av en sådan beskrivning, utan för det krävs ytterligare precisering. Vid en genomgång av innehållet i integritets-  
skyddsdebatten över tid framgår att synen på integritetsbegreppet varierat (se Appendix till SOU 2007:22, s. 493 f.). Uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten varierar vidare mellan olika individer. En vidsträckt definition av begreppet som tar avstamp i rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen inkluderar rumslig, materiell, kroppslig, fysisk och ideell integritet (SOU 1984:54, s. 42). En liknande definition kan anses följa av Europakonventionen. Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) valde vid sitt arbete med att kartlägga lagstiftning som rör den personliga integriteten att i stället avgränsa begreppet till den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet. Det som omfattas av

integritetsbegreppet enligt denna snävare definition är information om den enskilde inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande (SOU 2007:22, s. 63 f.).

Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens utformning. Typiskt sett kan det exempelvis hävdas att hemlig rumsavlyssning medför ett större integritetsintrång än hemlig teleavlyssning, bl.a. eftersom verkställigheten förutsätter faktiskt tillträde i hemlighet till det utrymme som ska avlyssnas och eftersom upptagningen av ljud är mer omfattande än enbart samtal mellan två personer. Det finns emellertid, vilket utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel uppmärksammat, situationer då denna bedömning inte är självklar. Exempelvis skulle en kort avlyssning av ett möte på hotellrum där en narkotikaaffär görs upp inte nödvändigtvis innebära något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon (SOU 2009:70, s. 159 f.). En bedömning av graden av integritetsintrång är dessutom beroende av uppgifter i de konkreta fallen om exempelvis var avlyssningsutrustning placerats, hur verkställighet skett och vilka personer som berörts av tvångsmedlet.

I sitt yttrande över förslaget till lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott lämnade Lagrådet bl.a. synpunkter på svårigheten att få en samlad bild av omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kan drabbas av genom olika tvångsåtgärder (prop. 2007/08:163). Lagrådet framhöll att det är av vikt att reglerna om tvångsmedel är klara och överblickbara och ansåg att en samlad översyn av samtliga bestämmelser om tvångsmedelsanvändning behövs. Regeringen uttalade, som nämns ovan, med anledning av yttrandet att man avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn efter att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats (a. prop. s. 69).

Utredaren ska med utgångspunkt från sin kartläggning av de tre lagarna och mot bakgrund av vad som beskrivits ovan

- göra en samlad analys av vilken inverkan de tre lagarna haft på den personliga integriteten.



Vid analysen är det den snävare definitionen av integritetsbegreppet som beskrivits ovan som bör tas som utgångspunkt.

### *Rättssäkerhetsgarantierna*

Tvångsmedelstillämpningen enligt de aktuella lagarna omfattas av ett antal uttryckliga rättssäkerhetsgarantier som har tillkommit bl.a. med anledning av de krav på rättssäkerhet som Europakonventionen ställer. För tillstånd till tvångsmedlen krävs i regel prövning i domstol. Endast lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott medger vissa undantag från denna huvudregel. Vid domstolsprövningen ska ett offentligt ombud kallas att närvara för att bevaka enskildas intressen. Det finns en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att verkställighet av det hemliga tvångsmedlet har skett. Dessutom har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till särskild uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att på begäran av en enskild person kontrollera om personen i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel. Kravet på offentliga ombuds närvaro vid domstolsprövning infördes 2004 i ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken, dåvarande 1952 års tvångsmedelslag och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Drygt två år senare gjorde utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel bedömningen att inga förändringar behövdes i fråga om systemet med offentliga ombud (SOU 2006:98, s. 170 f.). I samband med utvärderingen av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott konstaterade utredningen att befintliga rättssäkerhetsgarantier utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (SOU 2009:70).

Det finns efter några års tillämpning nu skäl att närmare undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna fungerar.

Utredaren ska

- med utgångspunkt från sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll i förhållande till de krav som Europakonventionen ställer, och

- särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan.

### *Behovet av hemliga tvångsmedel*

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsförebyggande eller brottsutredande syfte eller för att säkra verkställighet av dom i brottmål. Vid en analys av *behovet* av ett visst tvångsmedel bör de tillämplande myndigheternas behovsbeskrivning och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer bilda utgångspunkt för bedömningen. En närmare behovsanalys är vidare alltid beroende av samhällsutvecklingen i stort. Brottsutvecklingen har under senare år präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka kriminella grupperingar.

De brottsbekämpande myndigheterna har i olika sammanhang uttryckt att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel har fått en alltför restriktiv utformning bl.a. i fråga om vid vilka brott tvångsmedel får tillämpas och de beviskrav som gäller. Från andra håll har det ifrågasatts om behovet av tvångsmedelstillämpning ens är så stort som nuvarande reglering utgår från.

När det särskilt gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har Säkerhetspolisen framfört att lagen fått en alltför snäv utformning för att syftet med lagstiftningen ska kunna uppnås och lagen därmed vara verkningsfull för Säkerhetspolisens uppdrag att skydda det demokratiska systemet, medborgarnas fri- och rättigheter samt den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har pekat på att misstankegraden är alltför högt ställd, att det medför svårigheter att misstanken måste riktas mot en viss person och att innebörden av rekvisitet "brottslig verksamhet" är oklar. Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel gjorde i sitt arbete bedömningen att det fanns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet och att i samband med det också ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70, s. 172).

Säkerhetsunderrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig från den övriga polisverksamheten på flera områden. Den största skillnaden ligger i att Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förebygga brott och i mindre utsträckning på att utreda redan begångna brott. Det är därför intresset av att få information i ett tidigt skede och att kunna förebygga brottslighet som står i fokus för Säkerhetspolisen.

Det är viktigt att gällande regelverk är anpassat till utvecklingen i samhället så att det är möjligt för myndigheterna att bekämpa allvarlig brottslighet effektivt och rättssäkert. Det är lika betydelsefullt att den reglering som finns motsvarar ett verkligt behov.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel som finns, bl.a. i förhållande till övriga metoder för att bekämpa brott inklusive övriga (hemliga) tvångsmedel och vid denna analys särredovisa Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens behov såväl i underrättelseskedet som under förundersökning samt Tullverkets behov under förundersökning.

### *Överskottsinformation*

Användningen av s.k. *överskottsinformation* vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lagreglerades den 1 juli 2005 genom bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken (prop. 2004/05:143). Reglerna i rättegångsbalken skiljer sig från den mer restriktiva reglering om användning av överskottsinformation som lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott fick några år senare (jfr 12 §§ i nämnda lagar). Skälet till restriktiviteten var integritetsskyddshänsyn. I samband med tillkomsten av lagen om hemlig rumsavlyssning ifrågasatte en del remissinstanser att integritetsskäl skulle motivera en så restriktiv befogenhet att använda överskottsinformation. I propositionen bemöttes remissinstansernas invändningar med att den föreslagna regleringen endast mycket sällan torde kunna leda till några orimliga konsekvenser i praktiken men att den frågan borde belysas vid en kommande utvärdering av lagen (prop. 2005/06:178, s. 86).

Utredaren ska

- analysera vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten.

#### *Förbud mot avlyssning i vissa fall*

Avlyssning av samtal eller annat tal där någon som yttrar sig är undantagen från vittnesplikt på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken är förbjudet enligt lagen om hemlig rumsavlyssning. Skälet för förbudet är att regeringen velat minimera risken för att integritetskänslig information, utan betydelse för utredningen, överhuvudtaget inhämtas vid verkställighet av tvångsmedlet (prop. 2005/06:178, s. 63). Regeringen har föreslagit att ett motsvarande förbud ska införas i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2009/10:119). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

Riksdagen har nyligen antagit regeringens förslag (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

Regeringen har i båda dessa fall ansett att en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritets-skyddsintressen som motiverar ett förbud mot avlyssning leder till att integritetsskyddsintressena väger över.

Effekterna av förbudet mot avlyssning i den praktiska verksamheten bör nu utvärderas.

Utredaren ska

- analysera effekterna av förbudet mot avlyssning av samtal eller meddelande mellan en enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken i lagen om hemlig rumsavlyssning och i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

#### *Sammanfattande analys och förslag*

Det är angeläget att åstadkomma en så klar och överblickbar tvångsmedelsreglering som möjligt. De tre aktuella lagarna om hemliga tvångsmedel gavs då de infördes en tidsbegränsad giltighet. Det bör nu finnas förutsättningar att samlat ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering

av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Utredaren ska, med beaktande av de slutsatser som utredningen dragit av sin utvärdering, vid en avvägning mellan å ena sidan det behov av tvångsmedelsanvändning som bedöms finnas och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör justeras i något eller några avseenden. Utredaren ska bl.a. analysera

- om det finns skäl till förändringar av *tillämpningsområdet* för tvångsmedlen, exempelvis när det gäller för vilka brott som tvångsmedlen får tillämpas,
- om det finns skäl att *särreglera* Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel på underrättelsestadiet eller under förundersökning,
- om det av *rättssäkerhetsskäl* finns behov av förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna,
- om det finns behov av en förändring i något eller några avseenden beträffande systemet med *offentliga ombud* inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av ombuden,
- om det, bl.a. mot bakgrund av vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om *överskotts-information*,
- om det finns skäl för förändringar när det gäller *förbudet mot avlyssning* i vissa fall, och
- om det finns skäl att förändra gällande *beslutsordning* i något eller några avseenden och då särskilt överväga om det finns behov av en särskild beslutsordning i brådskande fall.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder. Utredaren är fri att lämna sådana närliggande förslag till författningsändringar som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

## Uppdragets genomförande

### *Tidigare utvärdering*

Utredaren är inte bunden av de förslag eller slutsatser som redovisats i betänkandet *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel* (SOU 2009:70) utan ska genomföra en självständig utvärdering avseende hela den tid under vilken de tre aktuella lagarna har varit i kraft. I sitt arbete ska utredaren ta del av de remissynpunkter som lämnats med anledning av betänkandet.

### *Lagstiftning i andra länder*

Utredaren ska, i den utsträckning det bedöms ha betydelse för uppdragets genomförande, inhämta information om rättsläget i övriga nordiska länder samt de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget.

### *Ekonomiska konsekvenser*

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

### *Samråd och redovisning*

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt med andra myndigheter i den utsträckning utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget och då särskilt det arbete som avser betänkandena *Signalspaning för polisiära behov* (SOU 2009:66) och *En mer rättssäker inhämtning av elektronisk*

kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1) samt arbetet inom Polismetodutredningen (dir. 2007:185 och 2008:91).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa  
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.  
2011:45**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juni 2010 gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott har tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden (dir. 2010:62). Syftet med uppdraget är att ta ställning till lagarnas fortsatta giltighet och utformning. Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08).

Utredningen ska enligt direktiven slutredovisa sitt uppdrag senast den 29 december 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2012.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa  
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.  
2012:9**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2012

## Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 kommittédirektiv Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet (dir. 2010:62).

Utredaren får nu i uppdrag att även

- analysera Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse,
- analysera behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år, och
- ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Genom tidigare tilläggsdirektiv har tiden för redovisning av uppdraget förlängts till den 30 juni 2012 (dir. 2011:45)

## Tilläggsuppdraget

### *Behovet av ändringar med anledning av föreslagen ny lagstiftning*

Regeringen har föreslagit nya bestämmelser som rör de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55). Förslagen innebär att bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden upphävs. Dessa ersätts dels av en ny lag om inhämtning av sådana uppgifter i underrättelseverksamhet, dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig teleövervakning i en förundersökning även om det inte finns någon som skäligen är misstänkt för brott. Hemlig teleövervakning föreslås i fortsättningen benämnas hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Enligt den föreslagna nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet kommer de brottsbekämpande myndigheterna att kunna inhämta sådana uppgifter i fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt en särskild tidsbegränsad bestämmelse kommer inhämtning av uppgifter också att vara möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två år. Som skäl för att tidsbegränsa bestämmelsen anger regeringen att frågan om Säkerhetspolisens fortsatta tillgång till övervakningsuppgifter för tiden därefter bör övervägas i det sammanhang som en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet övervägs (prop. s. 87). De nya bestämmelserna i rättegångsbalken om möjligheten att ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning innan det finns en skäligen misstänkt person omfattar ingen särreglering i fråga om vissa samhällsfarliga brott med ett straffvärde understigande fängelse två år. Även frågan om det bör finnas en sådan särreglering och vilket eller vilka brott som då bör omfattas finns det enligt regeringen anledning att se över i det sammanhanget.

Utredaren ska därför analysera

- Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse, och
- behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

#### *Bör offentliga ombud medverka i större utsträckning?*

Systemet med offentliga ombud har varit i kraft sedan den 1 oktober 2004. När bestämmelserna om offentliga ombud infördes ansågs behovet av sådana ombud vara mindre vid hemlig teleövervakning än vid hemlig teleavlyssning och reglerna kom därför inte att omfatta sådan övervakning (prop. 2002/03:74 s. 22 f.). Ett slutligt ställningstagande i fråga om offentliga ombuds medverkan i ärenden om hemlig teleövervakning borde dock enligt den dåvarande regeringen anstå till dess att översynen av möjligheten att hämta in övervakningsuppgifter direkt från teleoperatörer var slutförd. En sådan översyn har nu genomförts. Integritetsskyddet vid hemlig teleövervakning har stärkts betydligt på senare år. Bestämmelser om underrättelse till enskild vid hemlig tvångsmedelsanvändning har införts och Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden har inrättats som tillsynsmyndighet på området. Regeringen vill nu få underlag för ett ställningstagande i frågan om offentliga ombuds medverkan vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken och enligt lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, och lämna

förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa  
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.  
2012:20**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 mars 2012

## Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 kommittédirektiv om hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet (dir. 2010:62).

Utredaren får nu i uppdrag att även ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott där uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation typiskt sett är av särskild betydelse.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 31 december 2012. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 juni 2012 enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2011:45).

## Finns det behov av ökade möjligheter att använda hemlig teleavlyssning vid vissa brott?

Straffsystemet har under senare år ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. Den grova organiserade brottsligheten har ökat. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel.

Tillgång till skjutvapen utgör många gånger en förutsättning för att grova brott ska komma till stånd och kan även innebära att en uppkommen våldssituation får betydligt svårare följder än den annars skulle ha fått. Enligt polisen finns det indikationer på att våldsbenägna kriminella personers användande av skjutvapen ökar. Detta är en oroväckande utveckling som måste tas på allvar.

Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå skärpningar i vapenlagstiftningen (dir. 2012:19).

För att polisen effektivt ska kunna utreda dessa brott har det framförts att det också finns ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna använda hemlig teleavlyssning (som fr.o.m. den 1 juli 2012 föreslås bli benämnd hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55). Rikspolisstyrelsen har i remissvar till departementspromemorian Vissa frågor om vapenlagen (Ds 2010:6) angett att en utökad möjlighet att använda hemlig teleavlyssning skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att agera kraftfullt i ett skede då brottsgrupperingar är i färd med att beväpna sig. Det kan även finnas andra allvarliga brott - främst sådana som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten - som typiskt sett är svåra att utreda utan tillgång till hemlig teleavlyssning då möjligheterna att på annat sätt komma åt viktig information är mycket begränsade.

Hemlig teleavlyssning får enligt nuvarande ordning användas vid förundersökning om brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst två år eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott samt vid brott som i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse. Regleringen i fråga om för vilka brott tvångsmedlet får användas överensstämmer med vad som gäller för hemlig kameraövervakning. Straffet för vapenbrott är fängelse i högst ett år (9 kap. 1 § första stycket vapenlagen [1996:67]). Om brottet är grovt döms enligt andra stycket för grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det innebär att hemlig teleavlyssning kan användas vid misstanke om grovt vapenbrott endast om brottet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse.

Regeringen anser att det mot bakgrund av den bild av brottsutvecklingen som Rikspolisstyrelsen har lämnat nu finns skäl att överväga om det finns behov av att vidga tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning till att omfatta fler grova vapenbrott. Ett sådant behov kan det också finnas vid någon annan brottstyp av allvarligt slag för vilken hemlig teleavlyssning bedöms typiskt sett kunna vara av särskild vikt.

Möjligheten att använda hemlig teleavlyssning kan utökas på olika sätt. Ett alternativ är att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta ett eller ett par särskilt angivna brott. Specialbestämmelser för vissa särskilt angivna brott finns bl.a. när det gäller hemlig

teleövervakning (27 kap. 19 § rättegångsbalken). Ett annat alternativ är att tillåta hemlig teleavlyssning vid ett lägre straffvärde vid misstanke om vissa särskilt angivna brott (jfr 2 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). Utredaren ska vid sin analys utgå från att hemlig teleavlyssning även fortsättningsvis endast ska kunna användas vid misstanke om allvarlig brottslighet. Vid bedömningen av om tvångsmedlet bör göras tillämpligt på ett eller flera särskilt utpekade brott, bör en utgångspunkt vara att det ska vara fråga om brott där det typiskt sett är av stor betydelse att ta del av uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation. Brottsrubriceringar som rymmer ett stort antal fall av sådan karaktär att det inte bör komma i fråga att använda hemliga tvångsmedel bör inte omfattas (jfr prop. 2002/03:74 s. 35 f.). Om det bedöms att det finns ett behov av att utöka tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning, ska utredaren göra en avvägning mellan detta behov och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Utredaren ska

- ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott - främst sådana som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten - där uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation typiskt sett är av särskild betydelse, och
- föreslå de författningsändringar eller andra förändringar som analysen motiverar. Utredaren får också lämna andra författningsförslag som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

### Uppdragets genomförande

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren utöver vad som tidigare angetts även samråda med utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (dir. 2012:19).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget i den del som omfattas av dessa direktiv ska redovisas senast den 31 december 2012. Uppdraget i övrigt ska i enlighet med tidigare direktiv redovisas senast den 30 juni 2012.

(Justitiedepartementet)

# Tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel - Ärendebblankett

En blankett fylls i **för varje ärende hos öppna polisen, Säkerhetspolisen respektive Tullverket som pågått under åren 2008-2010** och som innefattat ansökan om något tvångsmedel enligt

- lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning,
- lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag), eller
- lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (Utredningslagen), ikraft 1 januari 2009. Ansökningar enligt dessförinnan gällande utredningslag ingår inte i undersökningen.

I enkäten ingår fyra delar:

Del I. Avser ärendedetaljer och fylls i för samtliga ärenden.

Del II. Fylls i för ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning har tillämpats.

Del III. Fylls i för ärenden där 2007 års preventivlag har tillämpats.

Del IV. Fylls i för ärenden där Utredningslagen har tillämpats.

Vissa frågor är sådana att de lämpligast kan besvaras av åklagare (se t.ex. del II, frågorna C.3.g., C.3.h.(vi), C.3.h.(vii), D och E.2.) Åklagaren ansvarar för den slutliga utformningen av svaren i blanketten.

## I. Ärendedetaljer (fylls i för samtliga ärenden)

<b>Polismyndighet/Tullverket:</b>	
Diarienummer:	
Utredare som kan kontaktas:	tel:
Blankett ifylld av:	tel:

<b>Åklagarkammare:</b>	
Diarienummer:	
Åklagare som kan kontaktas:	tel:
Blankett ifylld av:	tel:

<b>Tingsrätt:</b>	
Diarienummer:	

<b>Pågående ärende?</b>	
Är ärendet pågående <sup>x</sup> när blanketten fylls i? (JA/NEJ)	

<sup>x</sup> Ett ärende enligt lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2008 års utredningslag anses som pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet. Ett ärende enligt 2007 års preventivlag anses som pågående till dess det avslutats i enlighet med 16 § nämnda lag.



---

## II. Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

### A. Ansökan om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar om hemlig rumsavlyssning i ärendet (dvs. exklusive eventuella ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)<sup>x</sup>: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> Om ansökan innefattar ny misstänkt eller plats är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan: \_\_\_\_\_

### B. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om hemlig rumsavlyssning meddelats av domstol i ärendet? **JA/NEJ**

#### Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemlig rumsavlyssning i ärendet \_\_\_\_\_, samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilken brottsmisstanke (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	Brottsmisstanke (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1		
Avslag 2		
Avslag 3		

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet: \_\_\_\_\_

### C. Tillstånd i domstol

- Har tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelats i ärendet? **JA/NEJ**

#### Om svaret är JA:

1. Ange antalet *initiala* tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet (dvs. exklusive eventuella beslut om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)<sup>x</sup>: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> Om ett beslut omfattar en ny misstänkt eller plats är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet misstänkta som omfattats av tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet:
3. Ange för vart och ett av tillstånden<sup>x</sup> till hemlig rumsavlyssning i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. De brottsmisstankar (rubriceringar) som tillståndet avsett.
- b. Antalet misstänkta som tillståndet avsett.
- c. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- d. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- e. Vilken plats som tillståndet avsett (den misstänktes bostad, annans stadigvarande bostad eller annat [specificera]).
- f. Vilket år (2008, 2009 eller 2010) det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- g. Om ansökan om tillståndet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från annat land – oavsett om förundersökning inletts i Sverige eller inte (JA/NEJ)
- h. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta vid förundersökningen (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)  
Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

<sup>x</sup> Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot den misstänkte (JA/NEJ)
  - ii. användande av tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot annan än den misstänkte (JA/NEJ)
  - iii. att en misstänkt person avförts från brottsutredningen (JA/NEJ)
  - iv. uppgifter som används vid förhör i ärendet (JA/NEJ)
  - v. att åtal väckts mot den misstänkte (JA/NEJ)
  - vi. uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling (JA/NEJ)
  - vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning (JA/NEJ)
  - viii. annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser [specificera]
4. Ange det antal tillstånd<sup>x</sup> till hemlig rumsavlyssning i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
- a. av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan:
  - b. i övrigt av domstolen inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan:
  - c. av domstolen förenats med tillstånd att bereda sig tillträde till plats som skyddas mot intrång för att installera tekniska hjälpmedel:

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd.

#### ***D. Överklagande av offentligt ombud***

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?  
**JA/NEJ**

#### **Om svaret är JA:**

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut om hemlig rumsavlyssning som överklagats av offentliga ombud i ärendet
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd till hemlig rumsavlyssning som överklagats av offentliga ombud i ärendet:
3. Ange det *antal tillstånd*<sup>x</sup> till hemlig rumsavlyssning i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt  
Antal upphävda tillstånd , antal inskränkta tillstånd .

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd.

#### ***E. Den förundersökning som tvångsmedelsärendet varit kopplat till***

1. Ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella tvångsmedelsärendet varit kopplat (dvs. inklusive även de misstänkta som inte omfattats av ett tillstånd till tvångsmedel) <sup>x</sup>:

<sup>x</sup> Om tvångsmedelsärendet varit kopplat till en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och någon svensk förundersökning inte inletts, anges istället "Rättslig hjälp"

2. Har förundersökningen, i förekommande fall, överlämnats till ett annat land, med anledning av t.ex. överförande av lagföring? **JA/NEJ**
-

---

### III. Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag)

#### A. Ansökan om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i ärendet (dvs. exklusive eventuella ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)<sup>x</sup>:

<sup>x</sup> Om ansökan innefattar nytt tvångsmedel, ny teleadress, ny plats eller ytterligare person (dvs. person som det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet), är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan:

#### B. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag meddelats av domstol i ärendet<sup>x</sup>? **JA/NEJ**

<sup>x</sup> Om en ansökan avsett flera olika tvångsmedel (t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) och tillstånd inte getts beträffande alla dessa, medför detta ett avslag beträffande tvångsmedel som omfattas av ansökan men inte av tillståndet.

#### Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i ärendet , samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilket/vilka tvångsmedel avslaget avsåg, vilken misstanke om brottslig verksamhet (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som avslaget avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller hemlig postkontroll)	b. misstanke om brottslig verksamhet (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Avslag 2	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Avslag 3	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsatt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet:

### C. Tillstånd i domstol

- Har tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag meddelats i ärendet? **JA/NEJ**

#### Om svaret är JA:

1. Ange antalet initiala tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet (dvs. exklusive eventuella beslut om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)\*: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> Om ett beslut omfattar ett nytt tvångsmedel, ny teleadress, ny plats eller ytterligare person (dvs. person som det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet) är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet personer som omfattats av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet: \_\_\_\_\_

3. Ange för vart och ett av tillstånden<sup>x</sup> enligt 2007 års preventivlag i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. Det eller de tvångsmedel som tillståndet omfattar.
- b. De misstankar om brottslig verksamhet (rubriceringar) som tillståndet avsett.
- c. Antalet personer som tillståndet avsett (dvs. antalet personer vilka det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet).
- d. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”,
- e. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning eller övervakning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- f. Vilka teleadresser eller platser som tillståndet avsett (se alternativ i tabell).
- g. Vilket år (2008, 2009 eller 2010) det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- h. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)

Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

<sup>x</sup> Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot person som tillståndet avser (JA/NEJ)
- ii. användande av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot annan än den/de som tillståndet avser (JA/NEJ)
- iii. att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar (JA/NEJ)

- iv. att en förundersökning inletts angående förberedelse, stämpling eller försök till sådant brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som tillståndet avser (JA/NEJ)
- v. att brottslig verksamhet som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras (JA/NEJ)
- vi. att annan brottslig verksamhet än den som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras (JA/NEJ)
- vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § 2007 års preventivlag? (JA/NEJ)
- viii. annan effekt av betydelse för att förhindra brott [specificera]

4. Ange det *antal tillstånd*<sup>x</sup> enligt 2007 års preventivlag i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
  - a. av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan: \_\_\_\_\_
  - b. i övrigt av domstolen, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

#### ***D. Överklagande av offentligt ombud***

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?  
**JA/NEJ**

#### **Om svaret är JA:**

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut enligt 2007 års preventivlag som överklagats av offentliga ombud i ärendet \_\_\_\_\_
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i som överklagats av offentliga ombud i ärendet: \_\_\_\_\_
3. Ange det antal tillstånd<sup>x</sup> enligt 2007 års preventivlag i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt  
Antal upphävda tillstånd \_\_\_\_\_, antal inskränkta tillstånd \_\_\_\_\_.

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

---

#### IV. Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (Utredningslagen)

**OBS! Lagen trädde ikraft den 1 januari 2009. Ansökningar enligt dessförinnan gällande utredningslag ingår inte i undersökningen.**

##### A. Interimistiska åklagarbeslut om tvångsmedlet

- Har beslut om användande av tvångsmedel enligt Utredningslagen interimistiskt meddelats av åklagare i ärendet? **JA/NEJ**

Om svaret är JA:

1. Ange antalet interimistiska åklagarbeslut enligt Utredningslagen i ärendet:
2. Ange det antal av de interimistiska besluten som underställts domstol (dvs. inte upphört att gälla innan så kunnat ske):
3. Ange det antal av de underställda besluten som vid den initiala prövningen upphävts av domstolen,  samt beträffande vart och ett av dessa vilket/vilka tvångsmedel upphävandet avsåg, vilken brottsmisstanke (rubricering) åklagarbeslutet grundat sig på och det år upphävandebeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som upphävts avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller kvarhållande av försändelse)	b. brottsmisstanke (rubricering)	År upphävandebeslutet meddelades
Upphävt 1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Upphävt 2	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Upphävt 3	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(För det fall antalet upphävda beslut är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

##### B. Ansökan vid domstol om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar vid domstol om tvångsmedel enligt Utredningslagen i ärendet (dvs. exklusive eventuella underställanden av interimistiska tillstånd eller ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)<sup>x</sup>:

<sup>x</sup> Om ansökan innefattar nytt tvångsmedel, ny misstänkt, ny teleadress eller ny plats är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan:

### C. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om tvångsmedel enligt Utredningslagen meddelats av domstol i ärendet<sup>x</sup>? **JA/NEJ**

<sup>x</sup> Om en ansökan avsett flera olika tvångsmedel (t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) och tillstånd inte getts beträffande alla dessa, medför detta ett avslag beträffande tvångsmedel som omfattas av ansökan men inte av tillståndet.

#### Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt Utredningslagen i ärendet \_\_\_\_\_, samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilket/vilka tvångsmedel avslaget avsåg, vilken brottsmisstanke (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som avslaget avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller beslag)	b. brottsmisstanke (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1			
Avslag 2			
Avslag 3			

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet: \_\_\_\_\_

### D. Tillstånd till tvångsmedel

- Har tillstånd till tvångsmedel enligt Utredningslagen meddelats av domstol i ärendet? **JA/NEJ**

#### Om svaret är JA eller interimistiskt åklagarbeslut meddelats i ärendet (se A ovan):

1. Ange antalet initiala tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet (*oavsett om det initiala beslutet är ett interimistiskt åklagarbeslut eller ett domstolsbeslut*)<sup>x</sup>: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> Om ett beslut omfattar ett nytt tvångsmedel, en ny misstänkt, en ny teleadress eller en ny plats är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet misstänkta som omfattats av tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet: \_\_\_\_\_

3. Ange för vart och ett av tillstånden<sup>x</sup> enligt Utredningslagen i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. Det eller de tvångsmedel som tillståndet omfattar.
- b. De brottsmisstankar (rubriceringar) som tillståndet avsett.



- c. Antalet misstänkta som tillståndet avsett.
- d. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett – i förekommande fall inklusive tiden enligt interimistiska beslut – som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”.
- e. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning eller övervakning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- f. Om tillståndet under någon tid gällt enligt ett interimistiskt åklagarbeslut.
- g. Vilka teleadresser eller platser som i förekommande fall avlyssnats eller övervakats (se alternativ i tabell).
- h. Vilket år det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- i. Om ansökan om tillståndet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från annat land – oavsett om förundersökning inletts i Sverige eller inte (JA/NEJ)
- j. Om tillståndet hade kunnat erhållas utan tillämpning av Utredningslagen, dvs. på grundval av de allmänna bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken (åklagarens bedömning, JA/NEJ)
- k. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta vid förundersökningen (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)  
Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

<sup>x</sup> Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot den misstänkte (JA/NEJ)
  - ii. användande av tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot annan än den misstänkte (JA/NEJ)
  - iii. att en misstänkt person avförts från brottsutredningen (JA/NEJ)
  - iv. uppgifter som används vid förhör i ärendet (JA/NEJ)
  - v. att åtal väckts mot den misstänkte (JA/NEJ)
  - vi. uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling (JA/NEJ)
  - vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken? (JA/NEJ)
  - viii. annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser [specificera]
4. Ange det *antal tillstånd*<sup>x</sup> enligt Utredningslagen i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
- a. förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan: \_\_\_\_\_
  - b. i övrigt av domstolen, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan: \_\_\_\_\_

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut (av åklagare eller domstol) som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

### ***E. Överklagande av offentligt ombud***

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?  
**JA/NEJ**

#### **Om svaret är JA:**

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut enligt Utredningslagen som överklagats av offentliga ombud i ärendet
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd enligt Utredningslagen i som överklagats av offentliga ombud i ärendet:
3. Ange det antal tillstånd<sup>x</sup> enligt Utredningslagen i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt.  
Antal upphävda tillstånd , antal inskränkta tillstånd .

<sup>x</sup> När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

### ***F. Den förundersökning som tvångsmedelsärendet varit kopplat till***

1. Ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella tvångsmedelsärendet varit kopplat<sup>x</sup>:

<sup>x</sup> Om tvångsmedelsärendet varit kopplat till en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och någon svensk förundersökning inte inletts, anges istället "Rättslig hjälp"

2. Har förundersökningen, i förekommande fall, överlämnats till ett annat land, med anledning av t.ex. överförande av lagföring? **JA/NEJ**
-







# Vissa referenser

## Anmärkningar

De referenser som har angetts i den löpande texten i betänkandet har i allmänhet varit fullständiga. Någon sammanställning över dessa görs inte här.

I ett avsnitt om brottsutvecklingen (5.3.2) har emellertid ett särskilt stort antal referenser förekommit. För att underlätta läsningen har endast korta hänvisningar skett i texten. En förteckning med fullständiga referenser följer därför här beträffande det avsnittet. Offentligt tryck har inte medtagits.

## Referenser (avsnitt 5.3.2)

*Agrell, W. (1998).* Konsten att gissa rätt. Underrättelsevetenskapens grunder. Lund: Studentlitteratur.

*Agrell, W. (2000).* Fred och fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000. Lund: Historiska Media.

*Agrell, W. (2006).* Stockholm som spioncentral. Lund: Historiska Media.

*Amnesty International. (2011).* The Long Reach of the Mukhabaraat: Violence and Harrassment Against Syrians Abroad and their Relatives Back Home. London: Amnesty International.

*AMOB (1977).* Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

- Andersson, H.* (2002). "Illegal Entrepreneurs. A Comparative Study of the Liquor Trade in Stockholm and New Orleans 1920–1940," *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 3:114–134.
- Arguilla, J., Ronfeldt D. och Zanini M.* (1999). "Networks, Netwar, and Information- Age Terrorism." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009). New York: McGraw-Hill.
- Basille, M.* (2004). "Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009). New York: McGraw-Hill.
- Beko, A, Ferez A. och Globokar J, L.* (2010) "Gender Crime and Terrorism The Case of Arab/Palestinian Women in Israel." *British Journal of Criminology*, Vol.50, ss. 670–689.
- Bettison, N.* (2009). "Preventing Violent Extremism– A Police Response." *Policing*, Vol. 3: 2, ss. 129–138.
- Bjered, U.* (2011-08-10). Intervju per e-post.
- Bjurwald, L.* (2011). *Europas Skam Rasister på frammarsch*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Björ, J.* (1985). "Den illegala rusdryckshanteringen." I: Bruun, K. och Frånberg, P. *Den svenska supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*. Stockholm: Prisma.
- Bjørge, T och Carlsson Y.* (1999). *Vold, rasisme og ungdomsghegenerforebygging och bekjempelse*. Tano Asheoug.
- Block A, A.* (1994). *Space, time & organized crime*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- Booth, R., Taylor M. och Lewis P.,* (2009). "English Defence League: chaotic alliance stirs up trouble on streets. Football fans are being recruited to join protests against Muslims. How worried should the authorities be?." *The Guardian*. Tillgänglig via: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/11/english-defence-league-chaotic-alliance>.
- Breivik A.* (2011). 2083 A European Declaration of Independence.

- Brå 2000:3.* Strategiska Brott. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2004:3.* Bank, post och värdetransportrån. En analys av rånen under 1990-talet. Webbpublikation, Brottsförebyggande rådet: [www.bra.se](http://www.bra.se).
- Brå 2005:11.* Narkotikabrottslighetens organisationsmönster. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2006:6.* Häleri: Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:4.* Vart tog alla pengarna vägen? En studie om narkotikabrottslighetens ekonomihantering. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:7.* Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:27.* Organiserat svartarbete i byggbranschen. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:8.* Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:21.* The Organisation of Human Trafficking. A study of Criminal Involvement in Sexual Exploitation in Sweden, Finland and Estonia. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:23.* "Rån." I: Ekström L (red) Brottsutvecklingen fram till år 2007. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2008:23.* "Dödligt våld." I: Ekström L (red) Brottsutvecklingen fram till år 2007. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2008:24.* Sexuell människohandel. En fråga om tillgång och efterfrågan. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2009:7.* Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2009:13.* Otillåten påverkan mot åklagare och domare. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå. 2009:15.* Våldsam politisk extremism Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2011:4.* Penningtvätt. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.



- Brå 2011:5.* Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2011:7.* Storskaliga skattebrott En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:8.* Hatbrott 2010 Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:14.* Butiksrån Utvecklingen fram till 2010. Stockholm: Brottsförebyggande rådet
- Brå 2011:17.* Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:15.* Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:20* Bekämpning av organiserad brottslighet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Christian Science Monitor (2011-03-04).* "Frankfurt gunman in US airmen killing kept radical company on Facebook." *Christian Science Monitor*. Tillgänglig via: [http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0304/Frankfurt-gunman-in-US-airmen-killing-kept-radical-company-on-Facebook/\(page\)/2](http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0304/Frankfurt-gunman-in-US-airmen-killing-kept-radical-company-on-Facebook/(page)/2).
- Clarke, R. V. och Newman G, R. (2007).* "Police and the Prevention of Terrorism." *Policing*, Vol. 1:1, ss. 9–20.
- Cornils K. och Greve V. (2004)* "Denmark on the Road to Organised Crime." I Fijnaut C och Paoli, L (ed): *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer.
- Dagens Nyheter. (2009-02-28).* "Extrema grupper måste tas på större allvar". Tillgänglig via: <http://www.dn.se/sthlm/extrema-grupper-maste-tas-pa-storre-allvar>.
- Dagens Nyheter. (2009-09-04).* "Bakgrund: Separatismen i Xinjiang". Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/bakgrund-separatismen-i-xinjiang>.
- Dagens Nyheter. (2009-09-10).* "Utländska makter når regimkritiker i Sverige". Tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/sverige/utlandska-makter-nar-regimkritiker-i-sverige>.

- Dagens Nyheter*. (2009-11-10). "Flyktingar utsätts för spionage." Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/flyktingar-utsatts-for-spionage>.
- Dickie, J.* (2004). *Cosa nostra. A history of the Sicilian mafia*. London: Hodder and Stoughton.
- Ecodefense: A Field Guide to Monkeywrenching*. (1993). Tillgänglig via: [http://theanarchistlibrary.org/HTML/Various\\_Authors\\_Ecodefense\\_A\\_Field\\_Guide\\_to\\_Monkeywrenching.html](http://theanarchistlibrary.org/HTML/Various_Authors_Ecodefense_A_Field_Guide_to_Monkeywrenching.html).
- Ekman, M. och Olsson D.* (2010). *Svensk vit makt Årsrapport 2010*. Stockholm: Research Expo.
- Ekman, M. och Olsson D.* (2011). *Svensk vit makt Årsrapport 2010*. Stockholm: Research Expo.
- Eriksson, J. och Noreen E.* (2006). *Hot bildentreprenörens verktygslåda, KBM: s temaserie 2006: 6*. Västerås: Krisberedskapsmyndigheten.
- Eriksson, T.* (2009-03-13). "Spionernas nya mål." Fokus. Tillgänglig via: <http://www.fokus.se/2009/03spionernas-nyamal/>.
- Europol*. (2011). *TE-SAT 2011 EU Terrorism Situation and Trend Report*. Europol. Tillgänglig via: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>.
- Fabsing, I. och Gottschalk, P.* (2008). *Kriminelle organisasjoner. Hvordan forstå organisert kriminalitet*. Oslo: Fagforlaget.
- Fekez, L.* (2011). "Understanding the European-wide assault on multiculturalism." Tillgänglig via: <http://www.irr.org.uk/2011/april/ha000021.html>.
- Flyghed, J.* (1992). *Rättsstat i kris. Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget*. Stockholm: Federativs.
- Flyghed, J.* (2000). "Normalisering av det exceptionella – ett led i den sociala kontrollens expansion." I *Flyghed J (red) Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Flyghed, J och Hörnqvist M.* (2011). "Utanförskap eller kultur?." I *Varifrån kommer hotet? – perspektiv på terrorism och radikaliserings, Rapport 2011:2*. Stockholm: Kriminologiska institutionen Stockholms universitet.

- Forsberg, T. (2003).* Spioner som spionerar på spioner som spionerar på spioner. Spioner och kontraspioner i Sverige. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty och Radio Free Asia. (2009).* Undermining democracy 21st Century Authoritarians. Washington: Freedom house.
- Gardell, M. (2011-08-25),* Föreläsning vid Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Gardell, M. (2011a).* Islamofobi. Stockholm: Leopold Förlag.
- Gill, P. (2008).* "Suicide Bomber Pathways among Islamic Militants." *Policing*, Vol. 2: 4, ss. 412–422.
- Gunaratna, R, K. (2005).* "The Post-Madrid Face of Al Qaeda." I: (red) Amb. Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector.* Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hall J, (1935).* *Theft, Law, and Society.* Boston: Little Brown.
- "*Han tränar för raskrig.*" (2004-11-20). *Aftonbladet.*
- Hansén, D. (2007).* *Crisis and Perspectives on Policy Change Swedish Counter Terrorism Policymaking.* CRISMART, Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hanson M. (2011-01-26).* "Extremismvåldet allt vanligare i Sverige." *Svenska Dagbladet.* Tillgänglig via: [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/extremistvaldet-vanligare-i-sverige\\_5892759.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/extremistvaldet-vanligare-i-sverige_5892759.svd).
- Heldmark, T. och Ryman A. (2008).* *Hotbilder och hjärnspöken: forskare om terrorism.* Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Hoffman, B. (1998).* *Inside Terrorism,* London: St. Andrew's University Press.
- Howard, R, D. (2007).* "The New Terrorism." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations (3:e utgåvan 2009).* New York: McGraw-Hill.
- Iganski, P.(2011).* "Issues in Contemporary Criminology: Hate crime incidents and Interventions." Föreläsning vid Stockholm Criminology Symposium.
- Jacobs, J. B. (1999).* *Gotham Unbound. How New York City was Liberated for the Grip of Organized Crime.* New York: New York University Press.

- Jakobsson, J.* (2004). Terrorism och extremism som hotbild  
Terrorism som fenomen samt hotbild vid internationella  
insatser. Extremist- och terrorgruppers typologi, modus  
operandi och organisation. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Johansen P. O.* (1994). Markedet som ikke ville dø. Forbudstiden  
og de illegale alkoholmarkedene i Norge og USA. Oslo:  
Rusmiddeldirektoratet.
- Johansen, P. O.* (1996). Nettverk i gråsonen. Et perspektiv på  
organisert kriminalitet. Oslo: Ad Notam, Gyldendal.
- Johansen, P. O.* (2004). Den illegale spriten. Fra forbudstid til  
polstreik. Oslo: Unipub forlag.
- Johansen, P. O.* (2005). "Organised crime, Norwegian style." I: van  
Duyne m. fl. (red.) The Organised crime economy. Managing  
crime markets in Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Johansen, P. O.* (2008). "Organisert kriminalitet Hva nå?." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, nr 3, ss. 259–278.
- Jonter, T.* (1999). Rikets öron och öron. Spioner, spaning och  
säkerhetstjänst i Sverige. Stockholm: Nordiska Museet.
- Junninen, M.* (2006). Adventurers and risk-takers: Finnish  
professional criminals and their organisations in the 1990s  
cross-border criminality. Helsingfors: European institute for  
crime prevention and control, affiliated with the United  
Nations (Heuni).
- Kassman, A.* (1998). Polisen och narkotikaproblemet. Från  
nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser  
för att störa missbruket. Akademisk avhandling. Stockholm:  
Almqvist & Wiksell International.
- Keel, T. G., Jarvis J, P. och Muirhead Y, E.* (2009). "An Exploratory  
Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining  
the Dynamics of murder Clearance Rates." *Homicide Studies*,  
Vol. 13:1, ss. 50–68.
- Knutson, T.* "Tveksamt om EG-domstolen ger Somaliasvenskar  
upprättelse". *Advokaten*, nr 4 år 2008. Tillgänglig via  
<http://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2008/Nr-4-2008-Argang-74/Tveksamt-om-EG-domstolen-ger-Somaliasvenskar-upprattelse/>

- Korsell, L. (2006).* "Ekonomisk och organiserad brottslighet – ett kriminalpolitiskt drama i sju akter." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, ss. 249–273.
- Korsell, L och Nilsson, M. (2003).* Förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Korsell, L., Skinnari, J och Vesterhav, D. (2009).* Organiserad brottslighet i Sverige. Malmö: Liber.
- Korsell, L och Larsson, P. (2011).* "Organized Crime The Nordic Way" I: Tonry, M. och Lappi-Seppälä, T. *Crime and Justice in Scandinavia*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Korsell, L. (2011).* "Strategier mot organiserad brottslighet." I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.) *Vinddriven kriminalitet på en vinddriven marknad. Ekonomisk och organiserad brottslighet*.
- Krebs, V. (2001).* "Mapping Networks of Terrorist Cells." *Connections* 24, ss. 43–52.
- Kumm, B. (2002).* *Terrorismens historia, 2: a utgåvan*, Lund: Historisk Media och Björn Kumm.
- Kunandani, A. (2009).* *Spoked! How not to prevent violent extremism*. London: Institute of race relations.
- Laqueur, W. (1999).* *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Oxford University Press.
- Larsson, P. (2008).* *Organiserat Kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Larsson, P. (2008a).* "Narkotikan er fattig manns arbeidsgiver." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, no 2.
- Lenke, L. (1985).* "Om bedömningarna av restriktionssystemet." I: Bruun, K. och Frånberg, P. *Den svenska supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*. Stockholm: Prisma.
- Levi, M. (2010).* "Combating the Financing of Terrorism A History and Assessment of the Control of the Threat of Terrorism." *Journal of Criminology*, Vol.50:4, ss. 650–669.
- Lodenius, A-L. (2006).* *Gatans parlament Om politiska våldsverkare i Sverige*. Stockholm: Ordfront.
- Lodenius, A-L. och Wikström P. (1997).* *Vit makt och blågula drömmar Rasism och nazism i dagens Sverige*. Borås: Natur och Kultur.

- Lööw, H.* (2001). "Rättsväsendets historia: Då Säpo var ungt." Apropå. Tillgänglig via: [http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod\\_show&id=277&module\\_instance=12](http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=277&module_instance=12).
- Lööw, H.* (2011). "När våldet blir ett sätt att leva." *Axess*, ss. 44–47.
- Niska, A.* (1931). *Mina äventyr*. Helsingfors: Söderström & Co (faksimil utgiven 1998 i Lovisa: Östra Nylands Tryckeri).
- Malik, O.* (2001). "Enough of the Definition of Terrorism!." Royal Institute of International Affairs Paper, London: RIIA.
- Sveriges Radio*, (2010-12-12). "Mejl med hot ett av polisens spår." Tillgänglig via <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4235785>.
- Morselli, C, Giguère C. och Petit K.* (2007). "The efficiency/security trade-off in criminal networks." *Social Networks*, Vol. 29: 1, ss. 143–153.
- Narcos, B.* (2005). "The Portrayal of Female Terrorists in Media: Similar Framing Patterns in the News Coverage of Women in Politics and in Terrorism." *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28:5, ss. 435–451.
- Norell, M.* (2005). *Swedish National Counter Terrorism Policy after 'Nine- Eleven': Problems and Challenges*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Omre, A.* (1951). *Smugglare*. Stockholm: Folket i bilds förlag.
- Passas, N.* (2006). "Fighting terror with error: the counter-productive regulation of informal value transfers." *Crime Law Soc Change*, Vol. 45, ss. 315–336.
- Polisen.* (2010). "Bakgrund särskild polistaktik." Tillgänglig via <http://www.polisen.se/sv/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Polisens-arbetssatt/Nationella-taktiker/Sarskild-polisstaktik/Bakgrund-sarskild-polistaktik/>.
- Rees, W och Aldrich R, J.* (2005). "Contending cultures of counterterrorism: transatlantic divergence or convergence?." *International Affairs* Vol. 81:5, ss. 905–923.
- Rembe, M.* (2003). "Swedish Experiences: countering Violent Networks." I: (red) van Leeuwen, M. *European Experiences, Threat Perceptions and Policies*. Hauge: Kluwer Law International.
- Rikspolisstyrelsen.* (1996). *Teknikbundna spaningsmetoder*. Rapport 1996: 4.

- RKP KUT-rapport 2005:6.* Narkotikasituationen i Sverige. Årsrapport 2004. Rikskriminalpolisen, kriminalunderrättelse-tjänsten, analysroteln, Tullverket, huvudkontoret, analysenheten.
- RKP-rapport 2007:3.* Nationellt cannabisprojekt 2004–2006. En kartläggning av distributionen, nätverken och individerna. Rikskriminalpolisen, Kriminalpolisenheten, Sektionen för underrättelsetjänst.
- Rying, M. (2000).* *Dödligt våld i Sverige 1990–1996.* En deskriptiv studie. Licentiatuppsats. Kriminologiska institutionen: Stockholms universitet.
- Sandelin, M. (2007).* *Extremister En berättelse om politiska våldsvärkare i Sverige.* Stockholm: Bokförlag DN.
- Schmid, A, P. (1984)* *Political Terrorism: A Research Guide,* New Jersey: Transaction Books.
- Schreier, F, R. (2005a).* "Transnational Terrorism: The Newest Mutation in the Forms of Warfare." I: (red) Amb.Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector.* Stockholm: Försvarshögskolan.
- Schreier, F, R. (2005b).* "Combating Terrorism and Its Implications for Intelligence." I: (red) Amb.Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector.* Stockholm: Försvarshögskolan.
- Sheptycki, J. (2007).* "High Policing in the Security Control Society." *Policing Vol 1:1,* ss. 70–79.
- Svensson, N. (2007).* "Aldrig har jag känt mig så totalt överkörd." Publicistklubbens årsbok 2007 *Journalister och extremister,* Stockholm: Publicistklubben.
- Ranstorp, M. (2011).* "Terrorist Awakening in Sweden?." CTS Sentential. Tillgänglig via: <http://www.ctc.usma.edu/posts/terrorist-awakening-in-sweden>.
- Roy, O. (2007).* "Islamic Terrorist radicalization in Europe." I: (red) Amghar s., Boubekour, A. och Emerson M., *European Islam. Challenges for Public Policy and Society.* Brussels: Center for European Policy Studies.
- Sjöstrand, M. (2009).* *Smugglingsbrott som ekonomisk och organiserad brottslighet.* Stockholm: Santérus Förlag.

- Skinnari J. (2011).* "Otillåten påverkan från organiserad brottslighet". I: Alalehto, T. Och Larsson. (red) Kommande antologi från Umeå universitet
- SoRAD, 2010.* "Svenskars alkoholkonsumtion minskar." Meddelande. Stockholm: Stockholms universitet.
- Säkerhetspolisen (2004).* Att skydda svensk bioteknik En broschyr om att skydda svensk forskning, kunskap och produkter mot spionage och framställning av biologiska vapen. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2007-10-24).* "Behov av ändring av bestämmelsen om olovlig kårverksamhet." Promemoria. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.36d06326115d10d5bae800074/PMangandringavolovligkarverksamhet0710242.pdf>
- Säkerhetspolisen. (2009a).* Otillåten påverkan mot medier. Författningsskydds-enheten, tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.5bf42a901201f330f4f80001741/otillatenpaverkanmedier.pdf>.
- Säkerhetspolisen (2009b).* Den organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket, Stockholm: Säkerhetspolisen. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c068000752/Gobnationellhotbild.pdf>
- Säkerhetspolisen (2010a).* "Konfrontationer mellan miljöerna." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/konfrontationer.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004657.html>.
- Säkerhetspolisen. (2010b).* Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Stockholm: Säkerhetspolisen. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680005541/ijrapportweb.pdf>.
- Säkerhetspolisen (2010c).* "Samarbete med brottsbekämpande myndigheter." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/samarbetemedbrottsbekampandemyndigheter.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004669.html>.
- Säkerhetspolisen (2010d).* "Grövre våld bland högerextremister." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/>



- omsakerhetspolisen/aktuellahandelser20052010/grovrevaldblankhogerextremister.4.59a6ce1f116807f34088000576.html.
- Säkerhetspolisen*. (2010e). Säkerhetspolisens nyhetsbrev Spionage nr 1/2010. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680001750/spionage12010.pdf>
- Säkerhetspolisen* (2010f). Nyhetsbrev Spionage nr. 2/2010, tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680005136/spionage22010.pdf>.
- Säkerhetspolisen* (2010h). ”Den autonoma miljöns historia i Sverige.” Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/autonomamiljon/historik.4.34ffc68f1235b740c06800016.html>.
- Säkerhetspolisen* (2010j). ”När andra stater spionerar på svenska företag.” Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/spionage/narandrastaterspionerarparvenskaforetag.4.7671d7bb110e3dcb1fd80002730.html>.
- Sävborg Romare, E.* (2000). ”Största problemet för SÄPO idag Högerextremism.” epok 1/2000, ss. 22–23.
- Takeyh, R och Gvosdev N, K.* (2002). ”Do Terrorist Networks Need a Home?.” I (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N, E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009), McGraw-Hill: New York.
- Tullverket.* (2011). Lägesrapport organiserad brottslighet. Stockholm: Tullverket.
- Valiño, A., Buesa M. och Baumert T.* (2010). ”The Economics of Terrorism: An Overview of Theory and Applied Studies.” I: (red) Buesa M. och Baumert T. *The Economic Repercussions of Terrorism* Oxford: Oxford University Press.
- Washington Post.* (2006-01-21). ”11 Indicted in 'Eco-Terrorism' Case.” Tillgänglig via <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/20/AR2006012001823.html>.
- Weibull, L och Nilsson, L.* (2001). ”EU-toppmötet i svensk opinion.” Tillgänglig via: [http://www.som.gu.se/digitalAssets/1288/1288614\\_407-416.pdf](http://www.som.gu.se/digitalAssets/1288/1288614_407-416.pdf).
- Vertigans, S.* (2007). ”Routes into ‘Islamic’ Terrorism: Dead Ends and Spagetti Junctions.” *Policing*, Vol. 1:4, ss. 447–459.

- Vertigans, S. (2008).* "Introducing Militant Islam: People Places and Policing." *Policing*, Vol. 2:4, ss. 400–401.
- Wierup, L. och Larsson, M. (2007).* *Svensk maffia. En kartläggning av de kriminella gängen.* Stockholm: Norstedts.
- Wierup, L. och de la Reguera, E. (2010).* *Kokain. Drogen som fick medelklassen att börja knarka och länder att falla sönder.* Stockholm: Norstedts.
- Williams, C, F. (2009).* "Policing Gangs and Extremist Groups: A Different Viewpoint." *Policing*, Vol. 3:3, ss. 275–280.
- Örell, R. (2011-06-14).* "Exit- understanding and responding to extremist environments." Föreläsning vid Stockholm Criminology Symposium, Stockholm.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödets framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

### Näringsdepartementet

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

### **Kulturdepartementet**

---

Läsarnas marknad, marknadens läsare

– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Kompletterande regler om personuppgifts-  
behandling på det arbetsmarknadspolitiska  
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av  
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]