



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (Ju 2025:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2026

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 februari 2025 kommittédirektiven Hemliga och preventiva tvångsmedel – en effektiv och tydlig reglering (dir. 2025:12). Syftet med utredningen är bl.a. att göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel för att åstadkomma en mer effektiv och tydlig reglering och förbättra möjligheterna att använda tvångsmedlen i brottsbekämpningens olika faser.

Utredaren får nu, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om ett tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt viss hemlig dataavläsning ska kunna knytas till en person,
- analysera och ta ställning till om preventiva tvångsmedel ska kunna användas i fler fall och utan koppling till en organisation eller grupp, och
- oavsett vilket ställningstagande som görs, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 29 maj 2026. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2027.

Uppdraget att utreda och föreslå en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt viss hemlig dataavläsning till en person

Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation kan användas vid en förundersökning och får endast avse ett telefonnummer, en annan adress (t.ex. en e-postadress) eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som har viss anknytning till den person som åtgärden avser (se t.ex. 27 kap. 18 a § tredje stycket rättegångsbalken). Vilket telefonnummer eller liknande som tvångsmedlet gäller ska anges i tillståndet (27 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken). Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation kan verkställas genom hemlig dataavläsning (4 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). Ett tillstånd till sådan hemlig dataavläsning kombineras ofta med ett tillstånd att hämta in andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem, t.ex. sådana uppgifter som finns lagrade i en utrustning eller som visar hur utrustningen används. I ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska det anges vilket avläsningsbart informationssystem som tillståndet gäller (18 § lagen om hemlig dataavläsning). Med ett avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst (1 § lagen om hemlig dataavläsning).

Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter och andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem kan också användas i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa allvarliga brott (s.k. preventiva tvångsmedel). De preventiva tvångsmedlen regleras i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen), lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen om hemlig dataavläsning. Tvångsmedlen kan därtill användas i utlänningsärenden med kvalificerade säkerhetsaspekter med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter

kan också användas för att lokalisera personer som håller sig undan verkställighet av beslut om anhållande och häktning eller av frihetsberövande påföljd med stöd av bl.a. lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

Hemliga och preventiva tvångsmedel får sedan den 1 oktober 2025 användas mot barn under 15 år för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda vissa allvarliga brott med stöd av bl.a. lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Frågor om hemliga och preventiva tvångsmedel prövas som huvudregel av domstol på ansökan av åklagaren (se t.ex. 27 kap. 21 § rättegångsbalken). Beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen fattas dock av åklagare vid Åklagarmyndigheten på ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § inhämtningslagen). Domstolen måste i vissa fall hålla ett sammanträde när den prövar frågor om hemliga och preventiva tvångsmedel (jfr t.ex. 27 kap. 28 och 28 a §§ rättegångsbalken). Det finns också ett visst utrymme för åklagaren att fatta interimistiskt beslut om hemliga och preventiva tvångsmedel i brådskande fall (se t.ex. 27 kap. 21 a § rättegångsbalken).

Kriminella sätter i dag i system att byta t.ex. telefon eller användarkonto för att undvika att bli föremål för avlyssning eller övervakning. Varje gång ett sådant byte sker måste ett nytt beslut meddelas av domstolen, eftersom det i beslutet måste anges vilket telefonnummer eller liknande som tillståndet omfattar. När den verkställande myndigheten behöver invänta ett nytt beslut kan det uppstå ett glapp i avlyssningen som kan leda till informationsförluster. Komplexiteten i den mobila telefonin och nätverksteknologin ställer därtill andra krav på lagstiftningen än vad den fasta telefonin en gång gjorde. I dag är det fråga om flera lager av adresser som är kopplade både till ett sim-kort och till själva utrustningen (t.ex. en mobiltelefon). Adresserna genererar olika uppgifter i näten och för en användare går det att växla fram och tillbaka mellan olika adresser med ett knapptryck. Ett sätt att förenkla tillståndsförfarandet är att i stället knyta tillståndet till en person. Sådana möjligheter finns redan i Danmark och Finland. Att knyta tillståndet till en person kan också innebära en mer teknikneutral reglering som kan stå sig över tid.

I svensk rätt finns det en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för till en plats. Det gäller både när tvångsmedlen används i en förundersökning och när de används i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att ett tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation bör kunna knytas till en person (bet. 2021/22:JuU24 punkt 14, rskr. 2021/22:216).

Frågan om att knyta ett tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt viss hemlig dataavläsning till en person har utretts tidigare, senast av Utredningen om tvångsmedel mot underåriga (Ju 2023:12). Utredningen överlämnade i december 2024 betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93) till regeringen. I betänkandet föreslås att det, i stället för att införa en möjlighet att knyta tvångsmedelstillstånden till en person, ska införas ett snabbare beslutsförfarande för tvångsmedlen där särskilt utpekade befattningshavare inom polisen får besluta om ett s.k. tillfälligt tvångsmedelstillstånd. Förslaget har kritiserats av remissinstanserna ur olika aspekter och regeringen avser inte att gå vidare med förslaget. Frågan om att knyta tvångsmedelstillstånden till en person är fortsatt mycket angelägen för de brottsbekämpande myndigheterna.

En ordning där tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt viss hemlig dataavläsning knytas till en person skulle innebära att en ny övervakning, avlyssning eller avläsning kan påbörjas betydligt snabbare än i dag. På så sätt skulle informationsförlusten som uppstår när kriminella t.ex. byter telefonnummer minska, vilket i sin tur skulle kunna leda till en mer effektiv brottsbekämpning.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation ska kunna knytas till en person, i stället för ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning vid en brottsutredning,
- analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller

- platsuppgifter eller andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem ska kunna knytas till en person i stället för ett avläsningsbart informationssystem vid en brottsutredning,
- analysera och ta ställning till om tillstånd till sådana tvångsmedel som anges i föregående punkter ska kunna knytas till en person när tvångsmedlen används i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, i utlänningsärenden med kvalificerade säkerhetsaspekter samt – i relevanta delar – för att lokalisera en person som håller sig undan verkställighet av beslut om anhållande och häktning eller av frihetsberövande påföljd, och
 - oavsett vilket ställningstagande som görs, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda och föreslå en möjlighet att använda preventiva tvångsmedel i fler fall

Preventiva tvångsmedel används i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att upptäcka, förebygga och förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet. Regleringen av de preventiva tvångsmedlen finns bl.a. i preventivlagen. Tidigare tillämpades preventivlagen nästan uteslutande av Säkerhetspolisen i fråga om t.ex. spioneri- och terroristbrott. I oktober 2023 utvidgades preventivlagens tillämpningsområde till att avse även vissa särskilt allvarliga brott som förekommer inom kriminella nätverk och som hanteras av Polismyndigheten och Tullverket, t.ex. mord, allmänfarlig ödeläggelse och allvarliga narkotika- och smugglingsbrott. Bestämmelserna som utvidgar preventivlagens tillämpningsområde är tidsbegränsade och upphör att gälla vid utgången av september 2028.

För att tvångsmedel enligt preventivlagen ska få användas inom det utvidgade tillämpningsområdet krävs att det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott och att det kan befaras att en person, som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen, medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten (se t.ex. 1 a § preventivlagen). Det utvidgade tillämpningsområdet innefattar alltså inte brottslig verksamhet som utövas av en person utan koppling till den organisation eller grupp där den brottsliga verksamheten kommer att utövas. Ett exempel på en situation som enligt nuvarande ordning i vissa fall riskerar att falla utanför preventivlagens tillämpningsområde kan ses inom

brottsfenomenet ”crime as a service”. Brottsfenomenet kännetecknas av att grova brott, t.ex. sprängningar och skjutningar, utannonseras och koordineras av kriminella aktörer i olika digitala tjänster där den eller de personer som anlitas för att utföra gärningen eller en del av gärningen saknar direkt koppling till uppdragsgivaren. Inte sällan är det fråga om mycket unga personer som anlitas för att utföra mord- eller sprängningsuppdrag. Andra exempel på grova brott som sker utan anknytning till en organisation eller grupp, och som därmed faller utanför preventivlagens tillämpningsområde, är det dödliga våldet i nära relationer som framför allt drabbar kvinnor och allvarliga sexualbrott mot barn. Det kan också handla om vansinnesdåd eller brott som utförs av ensamagerande gärningsmän, t.ex. skolskjutningar. Ett verktyg för att förbättra möjligheterna att förhindra sådant mycket allvarligt våld skulle kunna vara att använda preventiva tvångsmedel i fler fall och utan koppling till en organisation eller grupp.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om preventiva tvångsmedel ska kunna användas i fler fall och utan koppling till en organisation eller grupp, och
- oavsett vilket ställningstagande som görs, lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 29 maj 2026. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2027.

Utredaren har även fortsättningsvis möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas inom ramen för utredningen under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

(Justitiedepartementet)