



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sara Boström

En utvidgad interimistisk beslutsrätt beträffande hemlig rumsavlyssning

Lämplig åtgärd att tillgripa i kampen mot
den organiserade brottsligheten?

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Christoffer Wong

Termin för examen: Period 1 VT2021

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	7
1.4 Forskningsöversikt	9
1.5 Avgränsningar	10
1.6 Teoretiska utgångspunkter	11
1.6.1 Straffprocessens funktioner	11
1.6.2 Intressekonflikten mellan effektivitet och integritet	12
1.7 Disposition	12
2 MÅL OCH MEDEL	14
2.1 Tillsammans mot brott	14
2.2 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel	17
2.2.1 Närmare om åtgärdsförslaget ifråga	17
2.2.2 Brottbekämparnas behovsbeskrivning	17
3 GÄLLANDE RÄTT	20
3.1 Inledande anmärkningar	20
3.2 Vad är straffprocessuella tvångsmedel?	20
3.2.1 Allmänna anmärkningar	20
3.2.2 Hemliga tvångsmedel i allmänhet	21
3.2.3 Närmare om hemlig rumsavlyssning	22
3.2.3.1 Buggningens vara eller icke vara	23
3.2.3.2 Grundläggande förutsättningar för hemlig rumsavlyssning	24
3.2.3.2.1 Brotstyp	24
3.2.3.2.2 Misstankegraden	24
3.2.3.2.3 Synnerlig vikt	25
3.2.3.2.4 Särskilda regler vad gäller hemlig rumsavlyssning	26

3.3	Allmänna principer som styr hemlig tvångsmedelsanvändning	28
3.4	Förfarandet vid framställning om hemliga tvångsmedel	29
3.4.1	Handläggningen i domstol	29
3.4.2	Åklagares interimistiska beslutsrätt	30
3.4.3	Undantaget hemlig rumsavlyssning	31
3.4.4	Aspekter för respektive mot en generell interimistisk beslutsordning	32
3.5	Rättssäkerhetsgarantier kopplade till hemliga tvångsmedel	33
3.6	De hemliga tvångsmedlens framväxt	35
4	ÖVERVÄGANDEN KRING EN INTERIMISTISK BESLUTSRÄTT BETRÄFFANDE HEMLIG RUMSAVLYSSNING	37
4.1	Inledande anmärkningar	37
4.2	Hotrekvisitet	38
4.2.1	Brottsutvecklingen i Sverige	38
4.2.1.1	Narkotikabrottslighet	39
4.2.1.2	Våldsbrottslighet	39
4.2.1.3	Terrorism och våldsbejakande extremism	40
4.2.2	Normaliseringsprocesser	41
4.2.2.1	Hotbildsnormalisering	41
4.2.2.2	Medelnormalisering	42
4.3	Effektivitetsrekvisitet	43
4.3.1	Vad innebär effektivitet?	43
4.3.2	Nyttoanalys	44
4.3.2.1	Kvantitativ och kvalitativ effektivitet	44
4.3.2.2	Invändning om förväntad effektivitet	45
5	PROPORTIONALITET, INTEGRITET OCH RÄTTSSÄKERHET	47
5.1	Inledande anmärkningar	47
5.2	Proportionalitetsrekvisitet	48
5.2.1	Personlig integritet	48
5.2.1.1	Den rättsliga ramen för skyddet	49
5.2.1.1.1	Regeringsformen	49
5.2.1.1.2	Europakonventionen	50
5.2.1.1.3	Praxis från Europadomstolen	50
5.2.1.2	Är personlig integritet en rättighet?	51
5.2.1.2.1	Personlig integritet som instrumentellt värde	52
5.2.1.2.2	Personlig integritet som egenvärde	53
5.2.2	Rättssäkerhet	53
5.3	Avslutande anmärkningar	55
6	ANALYS	56
6.1	Lagstiftarens avvägning mellan effektivitet och integritet	56
6.1.1	Slutsatser som kan dras av tidigare lagstiftning	56

6.1.2	Angående behov till reform	58
6.2	Är en utvidgad interimistisk beslutsrätt om hemlig rumsavlyssning ett lämpligt medel i kampen mot organiserad brottslighet?	60
6.2.1	Föreligger ett aktuellt hot?	60
6.2.2	Är åtgärden effektiv?	62
6.2.2.1	Åtgärdens kvantitativa effektivitet	62
6.2.2.2	Åtgärdens kvalitativa effektivitet	64
6.2.3	Är åtgärden proportionerlig?	67
6.2.3.1	Faktorer som talar för att åtgärden är proportionerlig	67
6.2.3.2	Faktorer som talar mot att åtgärden är proportionerlig	69
6.3	Slutsats	72
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	74
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	81

Summary

In recent years, work against organized crime in Sweden has increased. In September 2019 a crime prevention program was launched containing 34 proposals for measures to combat organized crime. Within the program the issue of extending the regulation of interim decisions concerning secret coercive measures has come to the fore.

This essay aims to evaluate whether interim decisions on bugging is an appropriate measure to combat organized crime. However, when a new integrity violating and infringing measure is to be introduced, certain basic conditions must be fulfilled in order not to have unnecessary and unduly burdensome interference with the individual. Otherwise, we will have an expansion of control and surveillance without making law enforcement more effective. This thesis addresses this balance by examining the interaction between the interest and needs for effective tools within law enforcement and the protection of privacy and legal certainty.

In the interest of establishing a framework for this essays' research, the current system of secret coercive measures and interim decision is mapped. This is done in order to provide a deeper understanding of the conditions under which interim decisions regarding secret coercive measures are permitted. Previous considerations of a general regulation of interim decisions and the successive development of the legislation are also affected. Furthermore, the threat scenarios and needs identified justify the measure are described and then set against efficiency and proportionality. Various factors and values that are important in the assessment of the suitability of the measure are also described.

In the light of threats and tangible needs, the essay states that there is a need to introduce more and better tools into law enforcement to combat organized crime. The issue of efficiency is found to be difficult to investigate, but the thesis finds that some expected efficiencies are available through interim decisions on bugging. On the other hand, the measure is not considered to be proportionate to the infringement it entails. However, the essay suggests that the measure could be subjected to conditions and thus avoid unnecessary privacy breaches. The thesis therefore concludes that there is some support that a conditional provision on interim decisions on bugging would be an appropriate means of resorting to in the fight against organized crime.

Sammanfattning

Under senare år har arbetet mot organiserad brottslighet i Sverige trappats upp. I september 2019 lanserades 34-punktsprogrammet, ett åtgärds paket innehållande en rad förslag på åtgärder att vidta i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten. Inom ramen för detta program har frågan om att utvidga den interimistiska beslutsordningen beträffande hemliga tvångsmedel blivit aktuell.

Förevarande uppsats syftar till att utvärdera frågan huruvida en interimistisk beslutsrätt om hemlig rumsavlyssning är en lämplig åtgärd för att bekämpa den organiserade brottsligheten. När en ny integritetskränkande åtgärd ska införas måste emellertid vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda för att inte onödiga eller orimligt betungande ingrepp ska drabba den enskilde. I annat fall får vi en expansion av kontroll och övervakning utan att brottsbekämpningen blir mer effektiv. Uppsatsen behandlar denna avvägning genom att utreda samspelet mellan intresset och behovet av effektiva verktyg i brottsbekämpningen och skyddet för personlig integritet och rättssäkerhet.

För att rama in uppsatsens frågeställningar kartläggs nuvarande system om hemliga tvångsmedel och interimistiska beslut. Detta görs i syfte att ge en djupare förståelse för under vilka förutsättningar interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel tillåts. Även tidigare överväganden om en generell interimistisk beslutsordning samt lagstiftningens successiva utveckling berörs. Vidare behandlas de hotbilder och behov som identifierats motivera åtgärdsförslaget varefter de ställs mot effektivitet och proportionalitet. Här redogörs även för olika faktorer och värderingar som får betydelse vid bedömningen om åtgärdsförslagets lämplighet.

Uppsatsen konstaterar att det föreligger både hotbilder och påtagliga behov som motiverar fler och bättre verktyg att tillgripa mot den organiserade brottsligheten. Frågan om effektivitet konstateras vara svårutredd men uppsatsen finner slutligt att vissa förväntade effektivitetsvinster finns att tjäna på en interimistisk beslutsrätt om hemlig rumsavlyssning. Däremot anses åtgärden inte stå i rimlig proportion till intrånget den medför. Uppsatsen föreslår emellertid att åtgärden skulle kunna förenas med villkor och därigenom undvika onödiga integritetsintrång. Uppsatsens slutsats blir därför att det finns visst stöd för att en villkorad bestämmelse om interimistiska beslut beträffande hemlig rumsavlyssning skulle vara ett lämpligt medel att tillgripa i kampen mot organiserad brottslighet.

Förord

Fyra och ett halvt år på juristprogrammet börjar lida mot sitt slut och snart går flyttlasset från Lund. Det hade aldrig varit möjligt att slutföra vare sig utbildningen eller uppsatsen utan uppmuntran från andra.

Först och främst vill jag tacka min handledare, Christoffer Wong, som bidragit med värdefulla råd och kloka inputs under skrivandets gång.

Jag vill även rikta ett stort tack till alla vänner som förgyllt min tillvaro under dessa år och bidragit till en fantastisk studietid. Särskilt vill jag tacka Linnéa, Filippa, Olivia, Isabelle och Madeleine för alla skratt vi delat.

Därtill vill jag tacka min älskade familj. Trots ett långt avstånd har jag alltid känt ert stöd i ryggen och hört era uppmuntrande tillrop.

Avslutningsvis vill jag tacka Oscar. Tack för att du ständigt funnits vid min sida och peppat mig genom årens alla toppar och dalar. Ord kan inte beskriva hur viktig du är för mig.

Med nervkittlande glädje blickar jag nu mot framtiden,

26 maj 2021, Lund

Sara Boström

Förkortningar

Bet.	betänkande
BrB	brottsbalken (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
Dir.	kommittédirektiv
Ds	departementsserien
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HAK	hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation
HDA	hemlig dataavläsning
HKÖ	hemlig kameraövervakning
HRA	hemlig rumsavlyssning
HÖK	hemlig övervakning av elektronisk kommunikation
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	proposition
RB	rättegångsbalken (1942:749)
RF	regeringsformen (1974:125)
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
Skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Organiserad brottslighet¹ är, och har under de senaste åren varit, en omdebatterad kriminalpolitisk fråga. I media rapporteras frekvent om skjutningar, sprängningar och andra våldsbrott kopplade till uppgörelser i den kriminella miljön och hur gängen finansierar sin brottslighet genom en utbredd narkotikahandel.² Modern teknik och en ökad digitalisering pekas ut som två orsaker till den organiserade brottslighetens framväxt i Sverige. Organiserad brottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och brottslighetens mångsidighet innebär en stor utmaning för många av samhällets aktörer.³

För att främja brottsutvecklingen är det av största vikt att de brottsbekämpande myndigheterna tillhandahålls effektiva verktyg att sätta emot brottsligheten. I september 2019 antog regeringen ett omfattande 34-punktsprogram med förslag till verktyg och åtgärder som syftar till att motverka kriminalitet i gäng- och nätverksmiljöer i Sverige.⁴ Vid programmets införande uttalades att kampen mot det grova våldet måste intensifieras och att åtgärdsprogrammet är det mest kraftfulla och massiva program mot gängkriminalitet som någonsin presenterats i Sverige.⁵

¹ Organiserad brottslighet är en term som används flitigt i den offentliga debatten. Begreppet inrymmer emellertid en rad olika typer av grupperingar och fenomen. Vad som åsyftas varierar således beroende på hur, när och av vem termen används, se Brå (2016:12), s. 9. Med organiserad brottslighet avses i denna uppsats en nätverksbaserad brottslig verksamhet som bedrivs i mer eller mindre strukturerade sammanslutningar i syfte att uppnå finansiella vinster genom illegala aktiviteter. Definitionen ligger i linje med FN:s definition i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, se GA resolution 55/25 of 15 November 2000, United Nations Convention against Transnational Organized Crime, article 2 (a). Svensk översättning i enlighet med den i prop. 2002/03:146 intagna texten, se s. 64.

² Se t.ex. Olsson (2020); Ferhatovic (2021); Tanaka (2021).

³ Polismyndigheten (2019), s. 19 f.

⁴ Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram.

⁵ Lyssna på inrikesministern Mikael Damberg i Regeringskansliet (20190921).

34-punktsprogrammets andra punkt tar sikte på att göra det enklare att använda hemliga tvångsmedel vid grov och organiserad brottslighet.⁶ Som ett led i detta initierades under hösten 2020 en utredning⁷ med ett stort antal förslag kopplade till hemliga tvångsmedel. Utredningens övergripande syfte är att se över regleringen om hemliga tvångsmedel samt hur dessa ska kunna användas i bredare utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Ett förslag som utredarna ska ta ställning till är om åklagare bör ges möjlighet att interimistiskt besluta om hemlig rumsavlyssning (HRA) samt ges tillträde att installera sådan utrustning.⁸

Mot ovan redovisad bakgrund uppkommer frågan huruvida en utvidgad interimistisk beslutsordning är ett effektivt och lämpligt medel för att uppfylla 34-punktsprogrammets målsättning att bekämpa organiserad brottslighet. En mer omfattande användning av hemliga tvångsmedel leder otvivelaktigt till att betydligt fler människors integritet berörs. Detsamma kan likväl sägas om användningsområdet för befintliga hemliga tvångsmedel utvidgas eller om nya tvångsmedel införs.⁹ En tvångsmedelsåtgärd kan vara effektiv, men det medför inte per automatik att den är lämplig. Detta motsatsförhållande ger upphov till en konflikt i vilken uppsatsens fortsatta behandling tar avstamp och ämnar att belysa.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att utvärdera frågan huruvida en interimistisk beslutsrätt beträffande HRA är en lämplig åtgärd för att uppnå 34-punktsprogrammets målsättning att bekämpa den organiserade brottsligheten. Frågan avser undersökas utifrån dels en kartläggning av dagens reglering av HRA och interimistiska beslut, dels en avvägning mellan intresset av fler och bättre verktyg för effektiv brottsbekämpning och skyddet för personlig integritet och rättssäkerhet.

⁶ Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram, punkt 2.

⁷ Dir. 2020:104.

⁸ Dir. 2020:104, s. 1 och 12 f.

⁹ Ds 2005:53, s. 17 f.

Med ”lämplig åtgärd” avses ett väl valt medel för att uppnå aktuellt mål. Frågan om lämplighet analyseras med utgångspunkt i aktuell hotbild, effektivitet och proportionalitet mot bakgrund av värderingar kring dessa samt det regelverk som omsluter hemlig tvångsmedelsanvändning. Frågan behandlas även i ljuset av lagstiftningens utveckling på området.

Med avsikt att uppnå uppsatsens syfte ska följande frågeställningar besvaras:

- Hur ser dagens rättsliga reglering ut beträffande interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel i allmänhet och HRA i synnerhet?
- Hur sker lagstiftarens avvägning mellan intresset av effektiv brottsbekämpning och skyddet för enskildas personliga integritet vid införande av nya, eller utvidgande av befintliga, integritetskränkande åtgärder?
- Är en utvidgad interimistisk beslutsrätt om HRA ett lämpligt medel för att bekämpa den organiserade brottsligheten utifrån aktuellt hot, effektivitet och proportionalitet?

1.3 Metod och material

För att uppnå uppsatsens syfte är det nödvändigt att utreda vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att införa nya, eller utvidga befintliga, integritetskränkande åtgärder. Dagens rättsläge måste därför redogöras för. I detta ingår att kartlägga det rättsliga ramverk som omger hemliga tvångsmedel samt redogöra för vilken funktion den interimistiska beslutsrätten fyller. Normalt sett används en rättsdogmatisk metod för att beskriva och utvärdera gällande rätt. Metoden innebär att den gällande rätten fastställs utifrån de allmänt vedertagna rättskällorna: lagar, praxis, förarbeten och doktrin.¹⁰ Rättsdogmatiken är dock bunden till ett fåtal auktoritativa källor och bygger på föreställningen att det finns ett korrekt svar på varje juridiskt problem. I förevarande uppsats lämpar sig därför en rättsanalytisk metod bättre. Genom sin avsaknad på ”rätt svar” eller ”bäst svar” uppfattar den rättsanalytiska metoden argumentationen inom rättsvetenskapen som fri

¹⁰ Kleineman (2018), s. 21.

och rättssystemet som öppet. Ett rättsanalytiskt arbete syftar, förutom till att fastställa gällande rätt, även till att analysera rätten. Följaktligen är det en självklar uppgift att även kritisera densamma, så att en diskussion *de lege ferenda*, hur rätten bör vara, kan föras.¹¹

Uppsatsen utgår från kommittédirektiv *Utökad användning av hemliga tvångsmedel* (dir. 2020:104). Därtill utgör även innehållet i regeringens 34-punktsprogram ett viktigt material. Vid kartläggningen av de hemliga tvångsmedlens reglering studeras lagtext med tillhörande kommentarer. Förarbeten, främst propositioner och statliga utredningar avseende svensk hemlig tvångsmedelslagstiftning, utgör viktiga element i uppsatsen och studeras i syfte att förstå och redogöra för vad som tidigare motiverat lagstiftningen på området. Förarbetena används även för att belysa den problematik som finns kopplad till avvägningen mellan personlig integritet och effektiv brottsbekämpning. Beträffande praxis studeras såväl viss nationell praxis som praxis från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i syfte att fastställa gällande rätt och tydliggöra när hemliga tvångsmedel bedöms utgöra konventionsenliga åtgärder. Att regelsystemet kring hemliga tvångsmedel existerar är ingen hemlighet. Både verkställigheten och prövningen av frågor som rör dem äger emellertid rum i hemlighet. Det är således inte möjligt att få insyn i hur hemliga tvångsmedel används i enskilda fall, utom där resultatet av användningen åberopats som bevis i en rättegång.¹² Inom ramen för den parlamentariska kontrollen ges dock viss insyn i användningen av hemliga tvångsmedel samt i vilken grad tillämpningen gjort nytta i utredningen genom årliga skrivelser.¹³ Skrivelserna används följaktligen som utgångspunkt vid beskrivningar av den hemliga tvångsmedelsanvändningen i Sverige. Övriga statistikuppgifter som presenteras om brottsutveckling och nytta hämtas från Brottsförebyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten.

¹¹ Sandgren (2018), s. 50 f.

¹² Lindberg (2018), s. 487.

¹³ Se t.ex. skr. 2020/21:59, s. 28.

Litteratur från framförallt Gunnel Lindberg (f.d. överåklagare) och Janne Flyghed (professor i kriminologi) spelar en viktig roll för uppsatsen i stort. Lindberg är en författare med stor auktoritet inom området för straffprocessuella tvångsmedel och har författat handboken *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* sedan 2005, vars senaste upplaga publicerades 2018. Verket innehåller en ingående framställning av regelverket kring hemliga tvångsmedel i den tidsföljd som åtgärderna normalt aktualiseras. Boken används i denna uppsats i sin helhet för beskrivning av reglernas uppkomst och funktion samt som uppslagsverk vid särskilda frågor. Flyghed är en återkommande debattör i sammanhang där tvångsmedel diskuteras. Trots att två decennier förflutit sedan Flyghed skrev boken *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet* är den fortsatt högst relevant. Bokens tema kring normaliseringsprocesser utgör en central del av uppsatsens diskussion kring hotbilder som aktualiserar tillämpning av hemliga tvångsmedel. Vidare underbygger Flygheds resonemang om prioriteringen mellan integritet och effektivitet i hans artikel *Kriminalitetskontroll – baserad på tro eller vetande* flera argument i uppsatsens analytiska del. Ovan material utgör sedermera underlaget för uppsatsens analys och slutsats.

1.4 Forskningsöversikt

Hemliga tvångsmedel är ett ämne som avhandlats i stor utsträckning inom straffrättslig juridisk forskning. Området är ständigt aktuellt, då tvångsmedelslagstiftningen utvecklas och utvidgas parallellt med såväl den tekniska utvecklingen som förändringar i samhället. Regelverket kring hemliga tvångsmedel har även föranlett en rad vetenskapliga artiklar, inlägg av mer politisk karaktär och studentuppsatser på senare år.

Frågan om en generell interimistisk beslutsordning vid hemlig tvångsmedelsanvändning har genom åren övervägts återkommande i offentliga utredningar. Några av de senare utredningar som behandlat frågan är SOU 2018:61 *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel* och SOU 2017:89 *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig*

brottslighet. Senast en interimistisk beslutsrätt beträffande HRA var föremål för utredning var inför att reglerna om HRA permanentades 2015. I den offentliga utredning som föranledde permanteringen, SOU 2012:44 *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, föreslogs att åklagare skulle få fatta interimistiska beslut om HRA. Regeringen ansåg däremot att särskild försiktighet är påkallad vad gäller HRA, varvid någon interimistisk beslutsrätt inte infördes. I september 2019 uttryckte regeringen att de återigen hade för avsikt att utreda frågan och i oktober 2020 tillsattes en statlig utredning som ska ta ställning i frågan.¹⁴

Den inneboende intressekonflikt mellan effektiv brottsbekämpning och skydd för grundlagsfästa rättigheter ger upphov till att flertalet framställningar om hemlig tvångsmedelsanvändning ofrånkomligen omfattar även integritets- och rättssäkerhetshänsyn. Däremot ger beskrivningarna sällan en helhetsbild av det totala integritetsintrång som följer av hemlig tvångsmedelsanvändning. Helhetsbilden överskuggas ofta av tillrop och krav på fler och bättre verktyg i brottskampningen. Denna uppsats ämnar bidra med tankar kring hur den sammantagna effekten av hemlig tvångsmedelsanvändning bör tas mer hänsyn till samt hur nya integritetskränkande åtgärder, i relation till hotbilder och den successiva utvecklingen av lagstiftningen på området, bidrar till en normalisering av inskränkande regler.

1.5 Avgränsningar

Uppsatsen är inriktad på HRA, varvid den huvudsakliga framställningen av gällande rätt avgränsar sig till att behandla det. Övriga hemliga tvångsmedel nämns dock översiktligt där gemensamma regler presenteras samt vid andra tillfällen som bedömts vara nödvändiga för uppsatsens övergripande förståelse. Framställningen är vidare begränsad till svensk rätt och någon komparativ studie görs således inte.

¹⁴ Dir. 2020:104.

Vid sidan om de hemliga tvångsmedelsreglerna i rättegångsbalken (RB) finns lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagen skapar ett utrymme för användning av vissa hemliga tvångsmedel även i (brotts)förebyggande och förhindrande syfte. HRA omfattas emellertid inte av lagen, varvid all preventiv reglering av hemliga tvångsmedel lämnas utanför denna uppsats.

Av utrymmesskäl lämnas vidare all reglering avseende hemlig tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet utanför uppsatsen.

1.6 Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt behandlas några principiella och praktiskt nödvändiga utgångspunkter för uppsatsens överväganden och analys.

1.6.1 Straffprocessens funktioner

Straffprocessen sägs ha två huvudsakliga funktioner. Den ena är den brottsutredande funktionen, genom vilken de materiella straffrättsliga reglerna tillämpas i syfte att realisera straffhot. I denna del ingår att fastställa den av samhället påkallade reaktion som följer en brottslig gärning. Den andra funktionen är att säkerställa ett rättssäkert brottmålsförfarande. De två delarna innefattar parallellt å ena sidan statens behov av en effektiv brottsbekämpning och å andra sidan den enskildes behov av att skyddas mot rättsliga övergrepp från staten.¹⁵ I praktiken kan dock uppstå svårigheter att finna balans mellan de två funktionerna. För en god brottsutredning krävs att straffprocessen fungerar effektivt och att antalet felaktigt friande domar minimeras medan god rättssäkerhet tvärtom bygger på att minimera antalet felaktiga fällande domar. Anser man vid utformningen eller tillämpningen av en regel att brottsutredningen är viktigast medför det rimligen att intresset att tillgodose rättssäkerhet får stå tillbaka och vice versa.¹⁶

¹⁵ SOU 2017:7, s. 23.

¹⁶ Lindblom (1999), s. 626; Ekelöf m.fl. (2016), s. 31.

1.6.2 Intressekonflikten mellan effektivitet och integritet

Hemliga tvångsmedel är ett uttryck för statens tvångsmakt. De är nödvändiga för en effektiv brottsbekämpning men kan samtidigt vålla stor skada för den enskilde, särskilt om medlen vidtas felaktigt eller om de verkställs på ett felaktigt sätt.¹⁷ Därtill kan hemliga tvångsmedelsåtgärder drabba fler personer än den tvångsmedlet riktas mot. Intressekonflikten mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och intresset att skydda den enskildes personliga integritet är således konstant och en avvägning måste göras från att lag stiftas till att en enskild åtgärd verkställs i praktiken.¹⁸

Med effektiv brottsbekämpning avses en brottsbekämpning som i hög grad utreder, klarar upp och lagför brott. Innebörden av begreppet personlig integritet behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2.1.

1.7 Disposition

Uppsatsen omfattar totalt sex kapitel. Nästföljande kapitel, *kapitel två*, innehåller en översiktlig beskrivning av målsättningen som ställs upp inom ramen för 34-punktsprogrammet och en bakgrund till motmedlet som föreslås användas för att uppnå målet. Här beskrivs även de behoven som anses motivera åtgärden. Redogörelsen för mål respektive medel placeras i uppsatsens början för att sätta problemställningen i sin rätta kontext.

Kapitel tre innehåller en framställning av gällande rätt på området. Kapitlet beskriver huvudsakligen regleringen kring HRA, tvångsmedelsförfarandet i domstol samt den interimistiska beslutsordningen. Därtill behandlas ett antal grundläggande principer och skyddsmekanismer som är gemensamma för samtliga tvångsmedel. Tidigare överväganden om en generell interimistisk beslutsordning samt en kort genomgång av lagstiftningens utveckling på

¹⁷ Bylund (1993), s. 54.

¹⁸ Lindberg (2018), s. 575.

området redogörs även för här. Kapitlet utgör ett rättsligt ramverk för uppsatsens fortsatta framställning.

I *kapitel fyra* presenteras de kriterier vid vilka denna uppsats tar utgångspunkt i vad gäller bedömningen av lämplighet. Inledningsvis ges en redovisning av brottsstatistik och en beskrivning av hur brottslighet ändrar karaktär över tid. En diskussion om hotbilder och normaliseringsprocesser förs även här. Därefter följer en genomgång av effektivitetsbegreppet som sedan diskuteras i förhållande till åtgärdsförslaget.

Framställningen i *kapitel fem* behandlar proportionalitet, skyddet för personlig integritet och rättssäkerhet. Beskrivningen ligger till grund för uppsatsens diskussion huruvida åtgärdsförslaget är rimligt.

I *kapitel sex* analyseras och diskuteras vad uppsatsens utredande del berört varefter uppsatsens frågeställningar besvaras. Kapitlets huvudsakliga fokus ligger på avvägningen mellan effektivitet och proportionalitet. Avslutningsvis presenteras uppsatsens slutsats.

2 Mål och medel

En utvidgad interimistisk beslutsrätt inryms i de åtgärder som blivit föremål för utredning inom ramen för 34-punktsprogrammet.¹⁹ Mot bakgrund därav är en översiktlig genomgång av programmets innehåll och generella målsättning nödvändig. Avsnitt 2.1 redogör inledningsvis för bakgrunden till brottsförebyggande program i allmänhet och 34-punktsprogrammet i synnerhet. Vidare beskrivs ett antal redan vidtagna åtgärder, endast för att sätta uppsatsens problemställning och inriktning i sitt rätta sammanhang.

I avsnitt 2.2 behandlas medlet ifråga närmare. Redogörelsen ämnar tydliggöra innehållet i det direktiv som föreslår en utökad användning av hemliga tvångsmedel. Därefter följer en framställning av det behov som identifierats motivera den föreslagna, utvidgade interimistiska beslutsrätten.

2.1 Tillsammans mot brott

Arbetet mot organiserad brottslighet är inget nytt fenomen. Sedan flera årtionden tillbaka har det funnits nationella brottsförebyggande program med målsättning att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället.²⁰ Programmen handlar ofta till lika delar om stärkta brottsutredande insatser när brott har begåtts och förebyggande insatser för att minimera antalet framtida brott.²¹

I takt med att samhället utvecklas förändras även brottsligheten. Brottslighetens omfattning och utveckling är dock svår att beskriva på ett heltäckande sätt. Viss vägledning kan man finna i exempelvis statistiken över anmälda brott men härvid bör noteras att statistiken endast omfattar de brott som kommit till rättsväsendets kännedom. Benägenheten att anmäla brott kan variera över tid och beroende på brottstyp. Statistiken visar således inte hur

¹⁹ Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram, punkt 2; dir. 2020:104.

²⁰ Se t.ex. Ds 1996:59.

²¹ Skr. 2016/17:126, s. 5.

många brott som faktiskt har begåtts. Det faktiska antalet brott är oftast högre än det antal brott som anmäls.²² Ett exakt svar på brottslighetens omfattning är därför svårt att finna. Emellertid konstateras att den organiserade brottsligheten är mångfacetterad och föränderlig, varvid det även krävs ett nyanserat angreppssätt för att bekämpa den.²³ Det brottsutredande och brottsförebyggande arbetet måste stärkas parallellt med brottsutvecklingen för att lyckas parera framväxten.

Det finns emellertid ingen enskild åtgärd eller strategi som motverkar all typ av brottslighet. Därför är det av stor vikt att rättsväsendet, de brottsbekämpande myndigheterna och andra berörda aktörer samverkar.²⁴ På regeringens uppdrag har det sedan 2009 pågått en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet. Satsningen har bedömts vara framgångsrik på många plan samtidigt som det på senare år har identifierats ett behov att utveckla satsningen ytterligare.²⁵ För ungefär fem år sedan presenterades därför ännu ett nationellt brottsförebyggande program, *Tillsammans mot brott*, i syfte att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela det svenska samhället.²⁶ Arbetet består i, förutom den största utbyggnaden av Polismyndigheten någonsin, specifika insatser riktade mot organiserad brottslighet, krafttag mot den utbredda narkotikahandeln samt åtgärder för att strypa nyrekryteringen till kriminella nätverk.²⁷ Det är inom ramen för detta arbete som 34-punktsprogrammet införts. Programmet består av 34 förslag på åtgärder att vidta för att få bukt på den organiserade brottsligheten.²⁸

²² Brå (2021), s. 9 ff.

²³ Polismyndigheten (2015), s. 4 och 11.

²⁴ Ds 2008:38, s. 16 f.

²⁵ Skr. 2016/17:126, s. 30 f. Se även Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram, punkt 8.

²⁶ Skr. 2016/17:126, s. 6.

²⁷ Regeringskansliet (20210414).

²⁸ Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram. Åtgärderna spänner över fyra områden: verktyg i brottsbekämpningen, påföljder, bryta tystnadskulturen samt förebyggande av brott.

Flera av dessa åtgärder är redan på plats. Regleringen kring vissa straffrättsliga och straffprocessuella regler har skärpts i syfte att förbättra förutsättningarna för utredning och lagföring relaterade till organiserad brottslighet. Det har även införts nya verktyg att använda vid brottsbekämpning. För att nämna några exempel har synen på hanteringen av vapen och explosiva varor blivit strängare²⁹ och ett nytt tvångsmedel har införts för att ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att ta del av information som tidigare inte varit tillgänglig på grund av kryptering och anonymisering.³⁰ Ytterligare exempel på åtgärder som vidtagits är skärpt straff för mord,³¹ en ny påföljd för unga lagöverträdare³² och ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.³³ Samtliga åtgärder får antas ha betydande inverkan i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Härvid känns på sin plats att även nämna en annan insats som sannolikt kommer att ha stor betydelse för arbetet mot organiserad brottslighet, nämligen forceringen av *EncroChat* respektive *Sky ECC*. De båda är krypterade kommunikationssystem, kända för att till största del ha använts av kriminella aktörer för att begå eller planera brott, vilka fransk, nederländsk och belgisk polis nyligen lyckats avslöja.³⁴ Detta har lett till stora framgångar även för brottsbekämpningen i Sverige.³⁵ Enligt polisens senaste statistik har

²⁹ T.ex. har straffet för synnerligen grovt vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärpts, se SFS 2020:900 resp. SFS 2020:903. Jfr. även prop. 2019/20:200.

³⁰ Lagen (2020:63) om hemlig dataavläsning trädde i kraft den 1 april 2020 efter att behovet att kunna avlyssna, övervaka och beslagta även krypterad information uppmärksammats, se prop. 2019/20:64, s. 67 ff.

³¹ Mordparagrafen, dvs. 3 kap. 1 § BrB, har med avseende på straffet ändrats vid tre tillfällen sedan 2009. Den senaste ändringen trädde i kraft den 1 januari 2020, se SFS 2019:805. Det uttalade syftet därvid var att säkerställa att mord i betydligt större utsträckning än tidigare ska leda till livstids fängelse, se prop. 2018/19:138, s. 15.

³² Införande av den nya påföljden *ungdomsövervakning* är en del av 34-punktsprogrammet, se Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram, punkt 20. Jfr. även prop. 2019/20:118. Påföljden regleras i 32 kap. 3 a § BrB och trädde i kraft den 1 januari 2021.

³³ Varje gång ett simkort eller en telefon byts ut i syfte att undvika och försvåra avlyssning måste ett nytt tvångsmedelsbeslut meddelas och följaktligen måste rätten hålla ett nytt sammanträde. Sådan ordning är både resurs- och tidskrävande. Sedan den 1 augusti 2020 gäller en förenklad beslutsprocess vid vissa beslut om hemlig avlyssning, innebärande att rätten kan fatta ett andra beslut avseende samma tillstånd utan att hålla ett fysiskt möte. Se prop. 2019/20:145 och bet. 2019/20:JuU21.

³⁴ Europol (20210310).

³⁵ Svensk polis har via sitt internationella polissamarbete och Europol fått ta del av avkrypterat material, se Polismyndigheten (2021), s. 53.

över 230 personer frihetsberövats och över 500 personer är misstänkta för brott efter att svensk polis fått ta del av uppgifter som framkommit av den avkrypterade kommunikationen.³⁶

En ”förbättring” i brottsbekämpningen behöver inte alltid betyda införande av nya medel utan kan också vara ett bättre utnyttjande av befintliga medel, exempelvis en utökad möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut.

2.2 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Som ett led i förverkligandet av 34-punktsprogrammets mål tillsattes i oktober 2020 en särskild utredare som ska se över regleringen om hemliga tvångsmedel och ta ställning till hur tvångsmedlen ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet.³⁷

2.2.1 Närmare om åtgärdsförslaget ifråga

Inom ramen för utredningen ska tas ställning till om åklagare bör få möjlighet att, även i fredstid,³⁸ fatta interimistiska beslut om HRA inklusive ges tillträde att installera sådan utrustning.³⁹ Hur regleringen av den interimistiska beslutsrätten ser ut enligt nuvarande lagstiftning samt hur debatten kring en generell interimistisk beslutsordning låtit tidigare diskuteras närmare i avsnitt 3.4.2–3.4.4. Härvid ska istället de behov som framhållits motivera ett införande av en interimistisk beslutsrätt om HRA diskuteras närmare.

2.2.2 Brottbekämparnas behovsbeskrivning

I direktivet konstateras inledningsvis att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att kunna lagföra de som begår brott. Behovet framhålls vara särskilt påtagligt avseende brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet på grund av brottens

³⁶ Polismyndigheten (20210326).

³⁷ Dir. 2020:104, s. 1.

³⁸ Jfr. 27 kap. 21 a § RB och 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

³⁹ Dir. 2020:104, s. 12 f.

svårutredda karaktär. Detta framhålls i sin tur bero på att brottsoffer och vittnen, av olika anledningar, förefaller vara obenägna att lämna information till polisen särskilt vad gäller sådan brottslighet.⁴⁰ Det talar för användning av HRA eftersom brottsbekämparna då kan få tillgång till information utan att vara beroende av tredje mans uppgifter. Vidare konstateras att förändringar i misstänkta personers beteenden bidrar till ett ökat behov och bättre möjligheter för åklagare att interimistiskt besluta om HRA.⁴¹ Behovet grundas i att kriminella aktörer idag är ytterst säkerhetsmedvetna, vilket medför att brottsbekämparna har svårt att oupptäckta bereda sig tillträde till deras bostäder. Om en interimistisk beslutsrätt tillåts blir de brottsbekämpande myndigheterna inte på samma sätt knutna till att ett beslut ska finnas tillgängligt när rätt läge för att placera ut utrustningen dyker upp. Brottsmisstänkta planerar även sina möten på allmänna platser där de kan tala utan risk för att bli avlyssnade, till exempel under promenader eller i stadsmiljö. Därtill förekommer att tid och plats för möten ändras med kort varsel, vilket motiverar behovet av ett snabbt beslutsfattande. Den tekniska utvecklingen bidrar också till ett ökat behov av interimistiska beslut om HRA. Tidigare har sådana beslut ansetts vara tekniskt omöjliga eftersom tvångsmedlet kräver omfattande kartläggning och planering. Med den nya tekniken som finns tillgänglig idag kan emellertid avlyssningsutrustningen anpassas snabbare än tidigare och riktas så att avlyssningen kan fortgå trots att den misstänkte förflyttar sig. Modern teknik innebär även minskade risker för att utomstående drabbas.⁴²

Slutligen konstateras i direktivet att användningen av hemliga tvångsmedel ökat, med hänvisning till den senaste skrivelsen om hemlig tvångsmedelsanvändning.⁴³ Under 2019 meddelades totalt 15 923 tillstånd om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK), hemlig kameraövervakning (HKÖ) och

⁴⁰ Dir. 2020:104, s. 2.

⁴¹ Dir. 2020:104, s. 2 och 11 f.

⁴² Dir. 2020:104, s. 11 ff.; Åklagarmyndigheten (2019), s. 7 f.

⁴³ Dir. 2020:104, s. 13; skr. 2020/21:59. Jfr. även skr. 2019/20:56 och skr. 2018/19:19 som visar att användningen av hemliga tvångsmedel ökat tidigare år. Se närmare om de årliga skrivelser som redovisar användandet av hemliga tvångsmedel i avsnitt 3.5.

HRA. Samma år avslog rätten åklagares begäran om tillstånd i 155 fall.⁴⁴ Antalet tillstånd som avslogs var således mindre än 1 %. I samma skrivelse kan utläsas att åklagare under 2019 fattade totalt 376 interimistiska beslut i ärenden om HAK, HÖK och HKÖ, varav rätten upphävde endast en handfull av dessa.⁴⁵ Utifrån denna vetskap påstås bestämt att domstolen ofta går på åklagares linje, varvid det enligt direktivet kan ifrågasättas om en särskild försiktighet verkligen är påkallad beträffande möjligheten att fatta interimistiska beslut om HRA.⁴⁶

⁴⁴ Jfr. skr. 2020/21:59, s. 16, 21, 23 och 27.

⁴⁵ Rätten upphävde 9 av 376 beslut, dvs. 2,39 %. Jfr. skr. 2020/21:59, s. 17, 21 och 23.

⁴⁶ Dir. 2020:104, s. 13.

3 Gällande rätt

3.1 Inledande anmärkningar

Följande kapitel är indelat i fem delar. Den första delen är generellt utformad och redogör för innebörden av straffprocessuella tvångsmedel i allmänhet och hemliga tvångsmedel i synnerhet. Vidare behandlas HRA närmare varvid specifika regler som härrör till HRA redogörs för. Beskrivningen är bitvis detaljrik men innehållet utgör en nödvändig bakgrund till förståelsen av tvångsmedlets uppbyggnad och funktion. Den andra delen tar upp vissa gemensamma förutsättningar och grundläggande principer som gäller all tvångsmedelsanvändning. Därefter behandlas förfarandet vid framställningen om hemliga tvångsmedel på ett övergripande plan i del tre. Steg för steg beskrivs härvid vad som är centralt vid beslut om hemliga tvångsmedel och i vilket skede av handläggningen olika aspekter kommer in i prövningen. Den interimistiska beslutsordningen är ett viktigt element i uppsatsen och även den presenteras i del tre. I den fjärde delen redovisas de rättssäkerhetsgarantier som omsluter regelverket kring hemliga tvångsmedel. Slutligen görs i del fem en historisk framställning av hur lagstiftningen om hemliga tvångsmedel vuxit fram och utvecklats över tid. Denna del utgör ett nödvändigt inslag för kommande analys i kapitel sex.

3.2 Vad är straffprocessuella tvångsmedel?

3.2.1 Allmänna anmärkningar

Det finns ingen definition av vad som är ett straffprocessuellt tvångsmedel.⁴⁷ Karaktäristiskt för dem är emellertid att de är lagreglerade åtgärder som fyller en funktion i straffprocessen, men varken utgör straff eller sanktion. Reglerna om straffprocessuella tvångsmedel förutsätter att tvång mot person eller egendom kan användas, däremot krävs inte att åtgärden genomförs med tvång. Således kan även åtgärder som saknar inslag av tvång betraktas som

⁴⁷ Lindberg (2018), s. 5.

tvångsmedel.⁴⁸ Till dessa hör hemliga tvångsmedel, där den berörde inte ens är medveten om att åtgärden vidtas men kan antas motsätta sig den om han eller hon skulle få kännedom om saken.⁴⁹ Hemliga tvångsmedel anses i jämförelse med andra tvångsmedel vara särskilt ingripande, med anledning av just hemligheten kring dem. Både prövningen av deras tillåtlighet och tvångsmedlens verkställighet förutsätts äga rum i hemlighet, vilket är nödvändigt för att uppfylla medlets syfte.⁵⁰

Brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel är ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.⁵¹ Samtidigt innebär hemliga tvångsmedlen en utmaning för lagstiftaren som inte bara måste skapa legitimitet för reglerna och deras tillämpning utan även motverka att reglerna missbrukas, eller misstänks kunna missbrukas. Då tillämpningen inte heller är öppen för insyn är det svårt för allmänheten och media att kunna avgöra vilket faktiskt behov som finns att använda sådana metoder.⁵²

3.2.2 Hemliga tvångsmedel i allmänhet

De hemliga tvångsmedlen skiljer sig åt beroende på vilken information som ska samlas in och på vilket sätt informationen samlas in på. Till de svenska hemliga tvångsmedlen räknas traditionellt de som förekommer under rubriken *Hemliga tvångsmedel* i 27 kap. RB: HAK, HÖK, HKÖ och HRA.⁵³ Utöver dessa räknas också ett förordnande om kvarhållande och kontroll av post, s.k. postkontroll, som en hemlig tvångsmedelsåtgärd.⁵⁴ Sedan den 1 april 2020 omfattas även hemlig dataavläsning (HDA) som hemligt tvångsmedel i enlighet med lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.⁵⁵

⁴⁸ Bylund (1993), s. 48 och 52.

⁴⁹ Lindberg (2018), s. 5.

⁵⁰ Lindberg (2018), s. 486 f.

⁵¹ Jfr. skr. 2020/21:59, s. 45.

⁵² Landström (2015), s. 493.

⁵³ 27 kap. 18, 19, 20 a och 20 d §§ RB.

⁵⁴ 27 kap. 9 § RB. Postkontroll skiljer sig från övriga tvångsmedel vad gäller regleringen av och möjligheten till insyn och kontroll, se Lindberg (2018), s. 470. Av åklagare har även framhållits att tvångsmedlet inte har samma betydelse idag eftersom det finns andra sätt att kommunicera skriftligen än genom brevöversändelser, se Ds 2007:2, s. 127. Tvångsmedlet kommer inte att behandlas i uppsatsens fortsatta framställning.

⁵⁵ Rskr. 2019/20:170.

HAK innebär att ta del av information som förmedlas eller förmedlats via elektroniska kommunikationsnät, till eller från ett telefonnummer eller annan adress. Förutom att avlyssna muntlig kommunikation som telefonsamtal, kan det även vara fråga om skriftlig elektronisk kommunikation i form av text och bild.⁵⁶ HÖK används främst för att kartlägga misstänkta kontakter och förehavanden. Tvångsmedlet ger en fullständig bild över den kommunikation som förekommer eller förekommit mellan olika teleadresser, men ger inte tillgång till innehållet i själva kommunikationen.⁵⁷ Vid HKÖ övervakas personer i hemlighet med fjärrstyrda tv-kameror, andra optiska elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning. Ett tillstånd om HKÖ omfattar inte ljudupptagning.⁵⁸ HDA, det senaste tillskottet i raden av hemliga tvångsmedel, innebär en rätt för brottsbekämpande myndigheter att i hemlighet och med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel ta del av innehållet i en misstänkt persons dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för elektronisk kommunikation.⁵⁹ Tvångsmedlet möjliggör att myndigheter kan få tillgång till uppgifter i avläsningsbara informationssystem och bryta igenom kryptering och anonymisering.⁶⁰

3.2.3 Närmare om hemlig rumsavlyssning

Bestämmelsen om HRA, s.k. *buggning* i dagligt tal, återfinns i 27 kap. 20 d § RB. I paragrafens första stycke ges en legaldefinition av tvångsmedlet. Avlyssningen ifråga ska dels äga rum i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, dels avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.⁶¹ Lydelsen av HRA anknyter nära till bestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken (BrB). Förarbetena till paragrafen om olovlig avlyssning ger därigenom ledning även

⁵⁶ Lindberg (2018), s. 489 f.

⁵⁷ Lindberg (2018), s. 539. Genom tvångsmedlet får även telefonsamtal fördröjas och meddelanden hindras från att nå fram.

⁵⁸ Prop. 1995/96:85, s. 38; Lindberg (2018), s. 555.

⁵⁹ Prop. 2019/20:64, s. 210 f.

⁶⁰ Prop. 2019/20:64, s. 94.

⁶¹ 27 kap. 20 d § 1 st. RB.

vad gäller tillämpningsområdet för HRA, men ett tillstånd om HRA utgör ett undantag från olovlig avlyssning.⁶²

Kravet på att avlyssningen ska äga rum i hemlighet innebär att samtliga deltagare i samtalet måste vara ovetande om att rumsavlyssningen sker. Följaktligen är det inte fråga om HRA om en av deltagarna är införstådd med att en avlyssning pågår.⁶³ Med tekniskt hjälpmedel avses alla hjälpmedel som på något sätt är avsedda att återge ljud. Avlyssningen ska vidare ta sikte på mänskligt tal och får inte användas för att spela in andra ljud.⁶⁴ Med tal i enrum avses bland annat bön, diktamen och telefonsamtal.⁶⁵ Rekvisitet ”som allmänheten inte har tillträde till” diskuterades i förarbetena till bestämmelsen om olovlig avlyssning i BrB. Därvid anfördes bland annat att det ska röra sig om ett sammanträde eller en sammankomst som är tillgänglig endast för en bestämd eller slutna krets av särskilt inbjudna personer.⁶⁶

3.2.3.1 Buggningens vara eller icke vara

Sedan tidigt 70-tal har diskuterats om svenska myndigheter i brottsbekämpande syfte bör tillåtas att i hemlighet avlyssna andra samtal än sådana som förmedlas genom telefoni eller annan elektrisk kommunikation.⁶⁷ Det första konkreta förslag om buggning som polisiär arbetsmetod presenterades 1981 av Tvångsmedelskommittén i betänkandet *Hemlig avlyssning m.m.*⁶⁸ Förslaget genomfördes emellertid aldrig, utan först nära 25 år senare fanns en lag om HRA på plats.⁶⁹ Lagen var ursprungligen tidsbestämd, men giltighetstiden förlängdes successivt innan regleringen slutligen permanentades 2015 och arbetades in i 27 kap. RB.⁷⁰

⁶² Prop. 2005/06:178, s. 48 f. och 97.

⁶³ Prop. 2005/06:178, s. 48.

⁶⁴ Prop. 2005/06:178, s. 97.

⁶⁵ Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 20 d §, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

⁶⁶ Prop. 1975:19, s. 104 f.

⁶⁷ Härvid bör noteras att telefonavlyssning (nuvarande HAK) särskildes från hemlig avlyssning (nuvarande HRA) vid tiden för debatten. Se SOU 1998:46, s. 137 ff. för en ingående redogörelse av olika förslag på området.

⁶⁸ Ds Ju 1981:22.

⁶⁹ Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning. Upphävd den 31 december 2014 i samband med att reglerna arbetades in i 27 kap. RB.

⁷⁰ Lagens ursprungliga förarbeten: prop. 2005/06:178; prop. 2006/07:133; bet. 2007/08:JuU3. Permanentades genom prop. 2013/14:237 i RB.

3.2.3.2 Grundläggande förutsättningar för hemlig rumsavlyssning

3.2.3.2.1 *Brottstyp*

Av 27 kap. 20 d § 2 st. RB framgår när HRA får användas. En förutsättning är att en förundersökning om det aktuella brottet har inletts.⁷¹ HRA får således inte ske i preventivt syfte eller som en polisiär spaningsmetod.⁷² Samma stycke redogör även för vilka brott som kan föranleda HRA. Tillämpningsområdet är begränsat till att i första hand avse endast särskilt allvarliga brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år.⁷³ Vidare omfattas tvångsmedelsanvändning vid förundersökning om spioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri.⁷⁴ Bestämmelsen innehåller även en straffvärdesventil beträffande vissa allvarliga brott, innebärande att HRA får användas vid en rad andra uppräknade brott, om brottets straffvärde kan antas överstiga fyra års fängelse.⁷⁵ Härvid åligger det rätten att bedöma om de åberopade omständigheterna är tillräckliga för att det kan antas att brottets straffvärde överstiger sådant straff.⁷⁶ Enligt uttalanden i praxis ska straffvärdesventilen tillämpas restriktivt.⁷⁷ HRA får även användas vid misstanke om försök, förberedelse och stämpling till brotten med fyra års straffminimum, spioneri och statsstyrt företagsspioneri, om sådan gärning är belagd med straff. Detsamma gäller osjälvständiga brottsformer av de brott som omfattas av straffvärdesventilen under förutsättning att straffvärdet för den enskilda gärningen är fängelse fyra år eller mer.⁷⁸

3.2.3.2.2 *Misstankegraden*

Liksom för övriga hemliga tvångsmedel får ett beslut om HRA endast riktas mot någon som är *skäligen misstänkt* för brott.⁷⁹ Enligt Justitieombudsmannen (JO) krävs att misstanken avser ett konkret brott samt

⁷¹ 27 kap. 20 d § 2 st. RB.

⁷² Prop. 2005/06:178, s. 50 f. och 98.

⁷³ 27 kap. 20 d § 2 st. 1 p RB.

⁷⁴ 27 kap. 20 d § 2 st. 2–3 p RB.

⁷⁵ 27 kap. 20 d § 2 st. 4 p RB.

⁷⁶ Prop. 2005/06:178, s. 99.

⁷⁷ NJA 1996 s. 577.

⁷⁸ 27 kap. 20 d § 2 st. 5–6 p RB.

⁷⁹ 27 kap. 20 e § 1 st. RB. Jfr. 27 kap. 20 och 20 b–c §§ RB.

att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen ifråga begått det brott som misstanken avser.⁸⁰ En närmare precision av beviskravet och brottets konkretion är inte möjlig, utan prövningen av misstankarnas styrka måste bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet.⁸¹ Följaktligen får ett beslut om HRA aldrig grundas på enbart allmänna kunskaper om en persons livsföring eller tidigare brottslighet.⁸²

Vid införandet av HRA ifrågasattes valet av misstankegraden skälig misstanke. Lagrådet menade att en högre misstankegrad, sannolika skäl, skulle krävas med hänsyn till tvångsmedlets mycket ingripande karaktär.⁸³ ”På sannolika skäl misstänkt” ansågs dock vara en alltför stark misstankegrad, vilket skulle medföra att tvångsmedlet i princip skulle sakna praktisk betydelse i den brottsutredande verksamheten. Slutligen landade därför misstankegraden ändå på skälig misstanke, då den nivån bäst ansågs kunna tillgodose både intresset av effektivitet och integritetsskydd.⁸⁴

3.2.3.2.3 *Synnerlig vikt*

Förutom krav på skälig misstanke är en grundläggande förutsättning för beslut om HRA att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.⁸⁵ Enligt förarbetena inrymmer rekvisitet ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig, innebärande att de brottsbekämpande myndigheterna i princip ska ha uttömt andra möjligheter att komma framåt i utredningen. Först när mindre ingripande metoder har prövats utan framgång eller har förkastats med anledning av att de skulle vara för resurskrävande eller riskabla kan HRA aktualiseras. Därutöver inrymmer uttrycket ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som kan förväntas nås genom åtgärden. Det får inte röra sig om obetydliga detaljer som man både kan ha och vara utan. Kravet innebär emellertid inte att åtgärden ska resultera i avgörande bevisning som omedelbart kan leda till en fällande dom. Tillämpningen kan även ha en

⁸⁰ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelser 1992/93, s. 204; 1993/94, s. 101.

⁸¹ Andersson (2017), s. 59 ff.

⁸² Prop. 2005/06:178, s. 99.

⁸³ Prop. 2005/06:178, s. 56 och 199.

⁸⁴ Prop. 2005/06:178, s. 57.

⁸⁵ 27 kap. 20 e § 1 st. RB.

indirekt verkan genom att bidra till en kartläggning av den misstänktes förehavanden eller för att rentvå den misstänkte.⁸⁶

Samma rekvisit gäller för övriga hemliga tvångsmedel, något som också kritiserades av Lagrådet i förarbetena till bestämmelsen.⁸⁷ Att använda samma rekvisit för HRA som för andra, mindre ingripande, tvångsmedel ansågs problematiskt. Denna farhåga avfärdades dock av regeringen som framhöll att tidigare uttalanden om hur begreppet ska tolkas skulle vara vägledande.⁸⁸

3.2.3.2.4 Särskilda regler vad gäller hemlig rumsavlyssning

Slutligen ska kort nämnas vissa särskilda regler kopplade till HRA. Vad gäller platsen för avlyssning får HRA endast förekomma på en plats där det finns *särskild anledning*⁸⁹ att anta att den misstänkte kan komma att uppehålla sig.⁹⁰ HRA var ursprungligen avsedd att användas i lokaler eller fordon som brottsmisstänkta disponerar.⁹¹ Det är dock inte nödvändigt att den misstänkte ständigt befinner sig på platsen som avlyssnas, men det krävs att det finns någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att denne någon gång under tillståndstiden förväntas besöka platsen.⁹² Ett allmänt antagande om att så kommer att vara fallet är således inte tillräckligt.⁹³

Det anses särskilt känsligt att avlyssna bostäder. Samtidigt kan privata bostäder inte sällan antas vara en plats där samtal förs om begångna eller framtida brott.⁹⁴ Såväl den misstänktes stadigvarande bostad som andras, till exempel en nära anhörig eller en partners bostad, får avlyssnas. För avlyssning av annans bostad ställs dock ett högre krav på den misstänktes

⁸⁶ Prop. 1988/89:124, s. 44 f.

⁸⁷ 27 kap. 20 och 20 b–c §§ RB.

⁸⁸ Prop. 2005/06:178, s. 58 och 153 f.

⁸⁹ *Anledning anta* är det lägsta beviskravet i brottmålsprocessen, se Bring & Diesen (2009), s. 151. HRA kräver *särskild anledning att anta* för att uttryckligen markera redan i de grundläggande förutsättningarna att restriktivitet råder, se prop. 2005/06:178, s. 60.

⁹⁰ 27 kap. 20 e § 2 st. RB.

⁹¹ Prop. 2005/06:178, s. 59 ff.; Åklagarmyndigheten (2019), s. 7.

⁹² Bring & Diesen (2009), s. 454.

⁹³ Prop. 2005/06:178, s. 101.

⁹⁴ Lindberg (2018), s. 583.

anknytning till platsen. Då ska det finnas *synnerlig anledning*⁹⁵ att anta att den misstänkte kommer att befinna sig i bostaden under den tid som tillståndet gäller.⁹⁶ Vad gäller platser där det finns en avsevärd risk för att tredje man kommer att avlyssnas krävs en noggrann proportionalitetsbedömning om intrånget är befogat. Risk för ett avsevärt intrång för många utomstående kan leda till att åtgärden inte tillåts.⁹⁷

Proportionalitetsprincipen motiverar även ett avlyssningsförbud avseende vissa särskilda platser.⁹⁸ Utgångspunkten vid utformandet av förbudet var att uppgifter som inte får läggas fram inför rätten på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte heller får inhämtas genom HRA.⁹⁹ Sådan begränsning är nödvändig, eftersom tvångsmedlets tillåtlighet måste balanseras med en motvikt för att minimera risken för att särskild integritetskränkande information, utan betydelse för utredningen i målet, överhuvudtaget inhämtas. Även vissa samtal är fredade mot HRA under förutsättning att någon som deltar i kommunikationen är undantagen vittnesplikt.¹⁰⁰ Avlyssningsförbudet saknar emellertid många gånger betydelse i praktiken eftersom flertalet yrkeskategorier som undantas vittnesplikt måste vittna vid allvarliga brott och beslut om HRA i regel kräver att brottet har ett minimistraff på fyra års fängelse eller en straffskala vid vilken personen är skyldig att vittna.¹⁰¹ Förbudet är dock absolut i två fall: samtal mellan en misstänkt och dennes försvarare och samtal om bikt eller själavård mellan en misstänkt och en präst eller någon med motsvarande ställning.¹⁰²

⁹⁵ *Synnerlig anledning* är ett högre ställt beviskrav än *särskild anledning*. Se Bring & Diesen (2009), kap. 7, för innebörden av olika beviskrav.

⁹⁶ Prop. 2005/06:178, s. 101.

⁹⁷ Lindberg (2018), s. 584.

⁹⁸ 27 kap. 20 e § 3 st. 1–3 p RB. Jfr. 36 kap. 5 § 2–6 st. RB; prop. 2005/06:178, s. 63 ff.

⁹⁹ Prop. 2005/06:178, s. 65.

¹⁰⁰ 27 kap. 22 § 2 st. RB.

¹⁰¹ Jfr. 36 kap. 5 § 2–6 st. RB. Se även Lindberg (2018), s. 586 f.

¹⁰² 36 kap. 5 § 4–5 st. RB.

3.3 Allmänna principer som styr hemlig tvångsmedelsanvändning

För all användning av hemliga tvångsmedel gäller – utöver att ovan beskrivna förutsättningar om skälig misstanke och synnerlig vikt är uppfyllda samt vid sidan av kravet på uttryckligt lagstöd i enlighet med legalitetsprincipen – att följande tre allmänna principer beaktas: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.¹⁰³ Enligt ändamålsprincipen får hemliga tvångsmedel användas endast för det ändamål för vilket det är avsett i lagen. Behovsprincipen innebär att tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov av sådan åtgärd och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att erhålla den förväntade vinsten med åtgärden. Slutligen får hemliga tvångsmedel enligt proportionalitetsprincipen endast användas om åtgärden står i rimlig proportion till det intrång eller den skada som tvångsmedlet orsakar, med hänsyn till både den person som tvångsmedlet riktas mot och tredje man.¹⁰⁴

Behovsprincipen och proportionalitetsprincipen överlappar i viss mån varandra.¹⁰⁵ Exempelvis kan det vara nödvändigt, alltså behövligt, att installera en hemlig rumsavlyssningsutrustning för att komma åt viss uppgift och uppnå visst syfte utan att det anses proportionerligt, då en utomstående skulle lida stor skada. Olika intressen balanseras ofta mot varandra ifråga om hemliga tvångsmedel och härvid får principerna en stor betydelse. Principerna återspeglar de grundläggande värden som 2 kap. regeringsformen (RF) värnar om och ligger till grund för den intresseavvägning som måste göras vid samtliga beslut om hemliga tvångsmedel.¹⁰⁶ I övrigt finns ytterligare skyddsmekanismer genom olika former av rättssäkerhetsgarantier, vilka närmare beskrivs i avsnitt 3.5.

¹⁰³ Prop. 1988/89:124, s. 26 ff.; prop. 2019/20:64, s. 35.

¹⁰⁴ Lindberg (2018), s. 22, 25 och 27.

¹⁰⁵ Lindberg (2018), s. 25.

¹⁰⁶ Lindberg (2018), s. 22. Se mer om grundläggande fri- och rättigheter i avsnitt 5.2.1.1.

3.4 Förfarandet vid framställning om hemliga tvångsmedel

3.4.1 Handläggningen i domstol

Beslut om hemliga tvångsmedel fattas i regel av rätten på begäran av åklagare.¹⁰⁷ Rättens sammansättning utgörs härvid av en lagfaren domare.¹⁰⁸ Åklagarens framställning ska innehålla uppgifter om vilket brott som ligger till grund för begäran, vem som skäligen kan misstänkas för brottet,¹⁰⁹ vilket tvångsmedel som tillståndet rör samt för vilken tidsperiod det gäller.¹¹⁰ Av det bifogade underlaget ska rätten kunna utläsa hur de objektiva rekvisiten för det påstådda brottet är täckta av faktiskt föreliggande förhållanden.¹¹¹

Innan rätten fattar beslut ifråga om den hemliga tvångsmedelsåtgärden ska den hålla ett muntligt sammanträde. Till sammanträdet kallas åklagaren och eventuella biträden till honom eller henne samt ett offentligt ombud.¹¹² Personen som tvångsåtgärden riktas mot kallas av förklarliga skäl inte till sammanträdet då det skulle vara direkt kontraproduktivt. Istället deltar ett offentligt ombud som har till uppgift att ta tillvara enskildas integritetsintressen.¹¹³ Ombudets uppgift är dock endast att bevaka enskildas intressen i allmänhet och således inte att företräda den misstänkte själv. Systemet med offentliga ombud infördes för att stärka enskildas rättsskydd, hålla processen kontradiktorisk samt öka insynen i ärenden om hemliga tvångsmedel redan vid tillståndsprövningen.¹¹⁴ Ett offentligt ombud ska närvara vid sammanträden där ärenden beträffande HAK, HKÖ och HRA behandlas.¹¹⁵

¹⁰⁷ 27 kap. 21 § 1 st. RB.

¹⁰⁸ 1 kap. 3 § RB.

¹⁰⁹ Utom i de fall där hemliga tvångsmedel får användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Jfr. 27 kap. 20 § 2 st. och 20 c § RB.

¹¹⁰ Lindberg (2018), s. 524 f.

¹¹¹ JO:s ämbetsberättelse 2003/04, s. 63. Jfr. även SOU 2002:87, s. 376.

¹¹² 27 kap. 28 § RB. Inte sällan biträds åklagaren av en polisman eller tulltjänsteman, se Lindberg (2018), s. 526.

¹¹³ 27 kap. 26 § RB.

¹¹⁴ Prop. 2002/03:74, s. 23; prop. 2013/14:237, s. 120 f.

¹¹⁵ Jfr. 27 kap. 26 § 1 st. RB. Vid HÖK ställs däremot varken något krav på att domstolen utser ett offentligt ombud eller håller ett sammanträde, se t.ex. prop. 2019/20:145, s. 9.

Från det krav på sammanträde som stadgas i lagen finns ett undantag: åklagares möjlighet att fatta interimistiska beslut.

3.4.2 Åklagares interimistiska beslutsrätt

Idag har åklagare möjlighet att interimistiskt besluta om HAK, HÖK och HKÖ.¹¹⁶ Möjligheten är dock begränsad till situationer där ett snabbt beslutsfattande är avgörande och där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorad om rättens tillstånd skulle avvaktas. Ett exempel som enligt förarbetena kan motivera ett interimistiskt beslut är när en misstänkt person, som sedan tidigare redan omfattas av ett meddelat avlyssnings- eller övervakningstillstånd, använder sig av ett nytt telefonnummer.¹¹⁷ Vidare bör interimistiska beslut företrädesvis tillgripas vid tidpunkter då det inte är möjligt att få till stånd ett snabbt domstolsbeslut, exempelvis på natten. Det bör endast i undantagsfall komma ifråga vid tidpunkter då en domstolsprövning är möjlig inom domstolarnas ordinarie öppettider eller inom jourdomstolssystemet.¹¹⁸ De s.k. jourdomstolarna är enligt 19 kap. 12 § RB behöriga att i brådskande fall besluta om hemliga tvångsmedel. Vidare ska tingsrätterna ha beredskap för att pröva frågor om tvångsmedel under lördagar och söndagar, andra allmänna helgdagar samt högtider.¹¹⁹ Någon beredskap dygnet runt finns emellertid inte utan beredskapen fullgörs genom att domstolarna är tillgängliga för beslut under dagtid.¹²⁰

När åklagare har fattat ett interimistiskt beslut om ett visst hemligt tvångsmedel ska beslutet utan dröjsmål skriftligen anmälas till rätten som skyndsamt ska pröva ärendet.¹²¹ Att anmälan ska göras utan dröjsmål innebär i normalfallet att den ska göras i samband med att beslutet meddelas och så snart någon hos domstolen kan ta emot den. Om beslut fattas utanför domstolens öppettider ska anmälan ske senast i samband med att rätten

¹¹⁶ 27 kap. 21 a § 1 st. RB.

¹¹⁷ Prop. 2011/12:55, s. 131.

¹¹⁸ Prop. 2011/12:55, s. 131; prop. 2013/14:237, s. 136.

¹¹⁹ Se 1 § förordning (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.

¹²⁰ Prop. 2013/14:237, s. 138.

¹²¹ 27 kap. 21 a § 2 st. RB.

återupptar sin verksamhet.¹²² I beslutet ska vidare anges vilka skäl som grundar åtgärden. Om rätten finner att åtgärden vidtagits i avsaknad av skäl ska den genast upphäva beslutet.¹²³ En rättslig prövning ska göras även i de fall åtgärden har verkställts innan ärendet prövats. Regleringen utgör ett undantag från den i övrigt gällande principen att rätten i efterhand inte prövar tvångsmedelsbeslut som upphört. Härvid har dock prövningen betydelse eftersom information visserligen får säkras men inte användas förrän rätten tagit ställning till om åtgärden var tillräckligt grundad.¹²⁴ Om beslutet saknat grund, får redan inhämtade uppgifter inte användas till nackdel för den som omfattats av åtgärden i en brottsutredning.¹²⁵

Kraven på att förutsättningarna för tvångsmedelsanvändning är uppfyllda och att beslutet innehåller vissa specifika uppgifter är lika högt ställda när åklagare beslutar interimistiskt som när rätten fattar beslut i samma fråga.¹²⁶

3.4.3 Undantaget hemlig rumsavlyssning

Åklagare får i undantagsfall besluta interimistiskt även om HRA. Undantaget ska tillämpas endast om riket är i krig samt vid krigsfara i vissa fall eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara.¹²⁷ Förutsättningarna vad gäller beslut om HRA i krigstid är desamma som förutsättningarna som gäller för övriga hemliga tvångsmedel i fredstid. Emellertid får ett interimistiskt beslut om HRA fattas endast om ett inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen. Vidare ska åklagaren, efter att tillstånd meddelats, utan dröjsmål anmäla samt ange skälen för beslutet till rätten som i sin tur ska pröva ärendet skyndsamt och upphäva beslutet om det saknar grund.¹²⁸

¹²² Prop. 2013/14:237, s. 176.

¹²³ 27 kap. 21 a § 2 st. RB.

¹²⁴ Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 21 a §, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

¹²⁵ 27 kap. 21 a § 3 st. RB.

¹²⁶ Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 21 a §, Lexino, 2020-12-01 (JUNO).

¹²⁷ Jfr. 2 och 28 §§ lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Nuvarande lydelse inkluderar även tillstånd om hemlig dataavläsning i de fall tvångsmedlet avser rumsavlyssningsuppgifter, ikraft sedan den 1 april 2020 genom SFS 2020:63.

¹²⁸ 28 § samma lag.

3.4.4 Aspekter för respektive mot en generell interimistisk beslutsordning

Frågan om en generell interimistisk beslutsordning har övervägts vid ett antal tidigare tillfällen.¹²⁹ Diskussionerna har präglats av såväl aspekter som talar för en interimistisk beslutsordning som aspekter som talar i motsatt riktning. Gemensamt för de argument som talar för en generell bestämmelse är att de alla bottnar i starka behovs- och effektivitetsskäl. Bland annat har framhållits att behov av hemliga tvångsmedel kan uppstå med mycket kort varsel då brottsplaner snabbt kan ändras och den misstänkte snabbt och ofta kan byta kommunikationsmedel. Även den utveckling som skett inom teknik och kommunikation har påverkat behoven av snabba beslut. Vidare har framförts att det inte är tillfredsställande att frågan om användandet en viss tvångsmedelsåtgärd är beroende av om polis eller åklagare lyckas få tag i en domare som är beredd att åta sig uppgiften att meddela ett beslut.¹³⁰ Den interimistiska beslutsrätten används dessutom sparsamt och är begränsad till undantagsfall. Avslagsfrekvensen beträffande ansökningar om hemliga tvångsmedel är också mycket låg, något som talar för att ansökningarna är väl grundade och att åklagare generellt sett har hög kompetens.¹³¹

De starkaste skälen som talar mot en generell beslutsordning, och därmed mot att HRA ska omfattas av samma bestämmelse som övriga tvångsmedel, grundas främst i integritetsaspekter. HRA är i jämförelse med övriga hemliga tvångsmedel det medel som är mest integritetskränkande och leder till störst intrång i enskilda personers integritet.¹³² För det första medger tvångsmedlet fullständig kontroll av en persons förehavanden på den plats som avlyssnas, innebärande att den verkställande myndigheten kan höra allt som sägs, under alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas i lokalen. Det leder in oss på anledning nummer två, nämligen den stora mängd överskottsinformation som genereras. Det finns en grundad anledning att anta att människor i allmänhet

¹²⁹ Se t.ex. prop. 1995/96:85, s. 33 f.; prop. 2002/03:74, s. 42 f.; prop. 2005/06:177, s. 72.

¹³⁰ SOU 1998:46, s. 417 f.

¹³¹ Prop. 2007/08:163, s. 67; prop. 2013/14:237, s. 139 f. Jfr. även andelen avslagna tillståndsansökningar i t.ex. skr. 2020/21:59, s. 16, 21, 23 och 27.

¹³² Prop. 1988/89:124, s. 58; SOU 1990:51, s. 155; prop. 2005/06:178, s. 69 f.; prop. 2013/14:237, s. 142.

är mer återhållsamma när de till exempel talar i telefon kontra vad de säger till varandra på tu man hand. Vidare kan antas att flertalet människor utgår från att de inte är avlyssnade i sin egen bostad. Att avlyssnas på en sådan sårbar och privat plats utgör en enorm kränkning. Kränkningen förenas dessutom med den ytterligare kränkning som följer av att polisen får rätt att bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut den tekniska utrustningen. Ytterligare en anledning till varför HRA anses mer kränkande till sin natur är att tvångsmedlet i högre grad än andra riskerar drabba tredje man.¹³³

Ett annat skäl till varför särskild försiktighet är påkallad vid HRA handlar om rättssäkerhetsaspekter. Enligt dagens reglering finns nämligen inget undantag från kravet på att ett offentligt ombud ska medverka vid handläggningen av hemliga rumsavlyssningsärenden.¹³⁴

3.5 Rättssäkerhetsgarantier kopplade till hemliga tvångsmedel

För att hemliga tvångsmedelsförfaranden ska få avsedd effekt måste de hemlighållas. Av detta följer att frågor om hemliga tvångsmedel handläggs under sträng sekretess, såväl hos de brottsutredande myndigheterna som i domstolarna, i enlighet med offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).¹³⁵ När tvångsmedelsåtgärden väl är avslutad har dock den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel i regel rätt att underrättas om det. Underrättelseskyldigheten gäller emellertid endast mot den som är eller har varit misstänkt för brott samt andra innehavare, exempelvis innehavaren av en bostad som utsatts för HRA.¹³⁶

Med anledning av att allt som rör hemliga tvångsmedel bedrivs i lönndom omgärdas förfarandet av ett antal rättssäkerhetsgarantier. Garantierna kan ses som skyddsmekanismer som existerar i syfte att balansera användningen av

¹³³ Prop. 2005/06:178, s. 43.

¹³⁴ Jfr. 27 kap. 28 a § RB.

¹³⁵ Se vidare om sekretess vid tvångsmedelsanvändning i Lindberg (2018), s. 493.

¹³⁶ 27 kap. 31 § RB. Från huvudregeln att underrättelse ska ske finns dock flera betydande undantag, se 33 §.

hemliga tvångsmedel mot intresset för personlig integritet samt att säkerställa att staten inte missbrukar sina maktbefogenheter.¹³⁷ Enligt det svenska systemet sker kontroll och tillsyn av tvångsmedelsanvändningen vid tre tillfällen: före, under och efter verkställandet av ett hemligt tvångsmedel.¹³⁸ Förhandskontrollen i domstol, det vill säga rättens prövning av åklagarens framställning, omfattas av de kontroller som sker *före* verkställandet. Även systemet med offentliga ombud beskrivs innebära en kontrollmekanism i förstadiet, fastän ombudens insyn är begränsade till enskilda fall.¹³⁹ De garantier som råder *under* verkställandet av ett tvångsmedel är bland annat möjligheterna för rätten och åklagaren att häva ett tillstånd¹⁴⁰ och det avlyssningsförbud som råder i vissa fall.¹⁴¹ Den tillsyn och kontroll som utövas *efter* att tvångsåtgärden upphört är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) huvudsakligen ansvarig för. SIN utövar ordinarie tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och sammanhängande verksamhet.¹⁴² Tillsynen omfattar inte endast själva avlyssningen eller övervakningen, utan även hanteringen av uppgifter i vidare mening, som hur överskottsinformation hanteras och skyldigheten att underrätta enskilda efterlevs.¹⁴³ På begäran från enskild ska SIN även kontrollera om personen varit utsatt för en hemlig tvångsåtgärd samt om den varit lagligen grundad.¹⁴⁴ Såväl JO som Justitiekanslern har också behandlat frågor om hemliga tvångsmedel. Eftersom de är två extraordinära tillsynsorgan är deras tillsyn av hemliga tvångsmedel emellertid varken heltäckande eller regelbunden.¹⁴⁵ Slutligen fyller även den parlamentariska kontrollen avseende tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel en efterhandskontrollerande funktion.¹⁴⁶ Kontrollen utövas av riksdagen och baseras på grundval av uppgifter som

¹³⁷ Lindberg (2018), s. 487.

¹³⁸ Krav på effektiva rättssäkerhetsgarantier i tre steg följer av praxis från Europadomstolen, se *Klass m.fl. mot Tyskland*, p. 50 och 55.

¹³⁹ SOU 2012:44, s. 667 f.

¹⁴⁰ 27 kap. 23 § RB.

¹⁴¹ Se avsnitt 3.2.3.2.4 om avlyssningsförbud. Jfr. även SOU 2018:61, s. 157 f. och 160 ff.

¹⁴² 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

¹⁴³ SOU 2018:61, s. 231.

¹⁴⁴ 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

¹⁴⁵ SOU 2018:61, s. 235 f. Se även Lindberg (2018), s. 488.

¹⁴⁶ SOU 2018:61, s. 236. Se även Lindberg (2018), s. 487.

framgår av årliga skrivelser från regeringen.¹⁴⁷ Av innehållet ska framgå exempelvis uppgifter om antalet personer som utsatts för hemliga tvångsmedel, antalet meddelade tillstånd som beviljats respektive avslagits och vilka brottstyper tillstånden avsett. I skrivelsen ska också redovisas i vilken utsträckning de hemliga tvångsmedlen varit till nytta i brottsutredningar.¹⁴⁸

3.6 De hemliga tvångsmedlens framväxt

Den svenska regleringen om hemliga tvångsmedel har vuxit fram och utvecklats över tid. Under de senaste två decennierna har lagstiftaren gjort fler och mer genomgripande ändringar i RB:s tvångsmedelsregler än under balkens första fyrtio år.¹⁴⁹ Utvecklingen har några tydliga tendenser. Gemensamt för alla hemliga tvångsmedel är att de föregåtts av förslag som typiskt sett grundas i att spelplanen för brott ständigt förändras och att lagstiftaren blivit varse om att ett mer effektivt verktyg är behövligt för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna utreda och förebygga brott.¹⁵⁰ Därefter har tvångsmedlen introducerats genom särskilda tillfälliga lagar vars giltighetstid successivt förlängts. Så småningom har reglerna i dessa ”provlagstiftningar” permanentats och införts i RB.¹⁵¹

Det huvudsakliga skälet till att nya tvångsmedel inledningsvis införs tillfälligt i separata lagar får antas vara på grund av att de ger upphov till risker för otillbörliga integritetsintrång. Ordningen medför dock att regler om hemliga tvångsmedel sprids ut, något som det råder delade meningar om och blev föremål för diskussion senast vid införandet av HDA. Det finns faktorer som talar för att en uppdelning av tillfälliga och permanenta tvångsmedel är fördelaktigt. Genom att stadga tillfälliga bestämmelser i separata lagar kan man skapa sig ett fördjupat underlag inför ett ställningstagande till om en

¹⁴⁷ Se t.ex. skr. 2020/21:59.

¹⁴⁸ Ju2015/04549/Å, s. 2.

¹⁴⁹ Landström (2015), s. 495 ff.

¹⁵⁰ Se t.ex. prop. 1995/96:85, s. 18; prop. 2005/06:178, s. 29 ff.

¹⁵¹ HÖK, HKÖ och HRA infördes t.ex. i tillfälliga lagar som successivt förlängdes innan de arbetades in i RB. En genomgående beskrivning av hur regleringen om hemliga tvångsmedlen gått från tillfälliga till permanenta bestämmelser finns i Landström (2015).

sådan integritetskränkande lag ska permanentas. En tillfällig lag får vidare antas vara enklare att upphäva i sin helhet, om den skulle framstå vara oduglig. Samtidigt finns fördelar med att placera nya regler om tvångsmedel i redan existerande lagar. Först och främst går det då att tillämpa den redan befintliga lagtekniska strukturen som råder för övriga tvångsmedel. Dessutom blir hela systemet för hemliga tvångsmedel mer lättillgänglig och överskådligt om tvångsmedlen är samlade på samma ställe.¹⁵²

¹⁵² Jfr. de olika resonemangen vid införandet av HDA, se prop. 2019/20:64, s. 99 f. Förevarande uppsats är visserligen inte inriktad på HDA, men utfallet av diskussionen går enligt min mening att applicera på ordningen i stort och ger en tydlig förklaring till varför hemlig tvångsmedelslagstiftning kan vara ett svårt och snårigt område.

4 Överväganden kring en interimistisk beslutsrätt beträffande hemlig rumsavlyssning

4.1 Inledande anmärkningar

De bakomliggande argumenten till aktuellt förslag om en utvidgad interimistisk beslutsordning grundas i en övertygelse om att den organiserade brottsligheten ökar och att brottsbekämparna är i behov av nya åtgärder.¹⁵³ När en ny eller utvidgad integritetskränkande åtgärd ska införas måste ett antal grundläggande rekvisit vara uppfyllda för att åtgärden ska anses vara lämplig. I annat fall riskerar vi en expansion av kontroll och övervakning som medför ökade integritetskränkningar utan att brottsbekämpningen blir mer effektiv. Det måste först och främst fastställas att det föreligger ett hot som fått ökad aktualitet (hotrekvisit). Därtill måste en uppskattning göras om skadan som uppstår om hotet realiseras (skaderekvisit) samt huruvida det finns belegg för att motmedlet är effektivt mot det aktuella hotet (effektivitetsrekvisit). Slutligen måste bedömas, mot bakgrund av uppgifter avseende hot, skada och effektivitet, om medlet utgör en rimlig kränkning av den personliga integriteten och rättssäkerheten (proportionalitetsrekvisit).¹⁵⁴

Vid diskussion om exempelvis organiserad brottslighet och terrorism är skaderekvisitet det minst problematiska. Det råder ingen tvekan om att skadan är stor om hoten realiseras.¹⁵⁵ Skaderekvisitet uppfylls således mer eller mindre i sig självt om den första frågan besvaras jakande. Således kommer inget utvecklat resonemang föras avseende skaderekvisitet i denna del, men en sammanfattad bedömning kommer att diskuteras i uppsatsens analys.

¹⁵³ Jfr. 34-punktsprogrammets målsättning att skapa ett tryggare samhälle genom att få bukt på den organiserade brottsligheten och det grova våldet, se Regeringskansliet (20190921), 34-punktsprogram.

¹⁵⁴ Flyghed (2007), s. 59 f.

¹⁵⁵ Flyghed (2007), s. 60.

Följande framställning behandlar istället hotrekvisitet och effektivitetsrekvisitet i avsnitt 4.2 respektive 4.3. Proportionalitetsrekvisitet, i relation till personlig integritet och rättssäkerhet, redogörs för i nästkommande kapitel.

Avsnitt 4.2 ämnar besvara den första frågan huruvida det föreligger någon hotbild som i sin tur motiverar behovet av fler och bättre verktyg för brottsbekämpning, eller närmare bestämt, en utvidgad interimistisk beslutsordning. Brottsutvecklingen i Sverige under senare år presenteras inledningsvis. Poängen med beskrivningen är att ge underlag för huruvida en ökning av den organiserade brottsligheten faktiskt föreligger, som ju är det underliggande motivet till 34-punktsprogrammets införande och således även den hotbild som kan sägas grunda aktuellt förslag. Därefter behandlas två olika normaliseringsprocesser som är viktiga att förstå för uppsatsens fortsatta framställning. I avsnitt 4.3 förs en diskussion huruvida det finns belägg för att åtgärdsförslaget är effektivt mot det aktuella hotet. Diskussionen tar avstamp i en nyttoanalys vilken närmare beskrivs i avsnittet.

4.2 Hotrekvisitet

4.2.1 Brottsutvecklingen i Sverige

Under de senaste tjugo åren har antalet nya sammanslutningar och grupperingar i den kriminella miljön ökat kraftigt i Sverige. Från samhällets sida har tillväxten blivit ett problem då de nya grupperingarna har utmanat de brottsbekämpande aktörernas förmåga att upprätthålla lag och ordning.¹⁵⁶ Ett kriminellt nätverk är sällan verksam endast inom ett brottsområde eller inom en myndighets ansvarsområde, vilket bidrar till utmaningen. De brottsområden som behandlas inom ramen för denna uppsats är narkotikabrottslighet, våldsbrottslighet och finansiering av terrorism eftersom de särskilt pekats ut som områden där den organiserade brottsligheten är verksam. De är även de vanligast förekommande brottstyperna där HRA använts.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Brå (2016:12), s. 20 f.

¹⁵⁷ Polismyndigheten (2019), s. 7; skr. 2020/21:59, s. 27.

4.2.1.1 Narkotikabrottslighet

Handel med narkotika har utpekats som en central del av den organiserade brottsligheten i Sverige där vinsterna utgör en viktig inkomstkälla. Problembilden är komplex och vinsterna används inte sällan som investering och finansiering av kriminell verksamhet även inom andra brottsområden.¹⁵⁸ Antalet kriminella nätverk som smugglar och handlar med narkotika har på senare år ökat samtidigt som tillgången av narkotika blivit större. En anledning till ökningen sägs vara den digitala utveckling som försvårat brottsbekämparnas arbete att komma åt kriminella tillgångar. Internet, sociala medier och mobiltelefoner har, förutom att skapa helt nya virtuella marknadsplatser av illegala varor, även ökat möjligheterna för kriminella aktörer att arbeta i det dolda.¹⁵⁹

Den organiserade narkotikabrottsligheten har även en stark koppling till våldsanvändning och våldsbrottslighet.¹⁶⁰

4.2.1.2 Våldsbrottslighet

Våldsanvändningen inom organiserad brottslighet har tilltagit, både i omfattning och grovhet, under senare år.¹⁶¹ Antalet fall av dödligt våld,¹⁶² i synnerhet till följd av skjutvapen, har sedan 2012 ökat kraftigt och mer än tredubblats på fem år.¹⁶³ Den huvudsakliga ökningen härrör främst från konflikter i den kriminella miljön, vilka i regel sker utomhus i den offentliga miljön, med skjutvapen.¹⁶⁴ Polismyndigheten bedömer även att tillgången till vapen och sprängämnen bland kriminella nätverk är stor. Ur ett europeiskt perspektiv avviker Sverige sett till både det höga användandet av automatvapen mellan kriminella och användandet av handgranater.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Polismyndigheten (2019), s. 19; Polismyndigheten (2016), s. 7 ff.

¹⁵⁹ Polismyndigheten (2019), s. 19 f.

¹⁶⁰ Polismyndigheten (2019), s. 21.

¹⁶¹ Brå (2015:24), s. 8; Polismyndigheten (2018), s. 6; Polismyndigheten (2019), s. 21.

¹⁶² Brottskategorin utgörs av fullbordat mord, dråp, barnadråp och misshandel med dödlig utgång.

¹⁶³ Brå (2020:4), s. 23 och 30.

¹⁶⁴ Brå (2020:4), s. 12, 27 och 29.

¹⁶⁵ Polismyndigheten (2019), s. 21.

Andelen uppklarade brott av dödligt våld är generellt sett högre i jämförelse med andra brottstyper.¹⁶⁶ En trolig förklaring till detta är att gärningspersonen ofta är känd tidigt i utredningen, då personen i majoriteten av fallen går att finna i brottsoffrets närhet. En annan förklaring är att det dödliga våldet tillhör de brott som ges högst prioritet i polisens utredningsarbete. Brotten utreds alltid, oaktat om en misstänkt gärningsperson finns för handen.¹⁶⁷ Den höga upplärningsnivån av fall om dödligt våld har dock minskat över tid. Anledningen sägas bottna i de förändringar av det dödliga våldets karaktär som skett under senare år, snarare än ineffektivt polisarbete.¹⁶⁸

Ett problem som identifierats följande av att konflikter mellan grupperingar inte sällan löses inför öppen ridå på offentliga platser är en allmän känsla av otrygghet hos befolkningen. Om brotten i allt större utsträckning inte heller klaras upp riskerar legitimiteten hos samhällets myndigheter att minska.¹⁶⁹ Ett annat problem som brottsbekämparna tacklas med är den växande tystnadskultur¹⁷⁰ som påtalats finnas särskilt vid denna typ av brottslighet. När misstänkta, brottsoffer eller vittnen inte vill eller vågar svara på frågor som efterfrågas minskar möjligheterna att utreda och upplära brottet.¹⁷¹ Det senare problemet uppmärksammas även i dir. 2020:104, varvid en utökad hemlig tvångsmedelsanvändning påtalas vara en effektiv metod för att minska och häva tystnadskulturen och därmed stävja våldsbrottsligheten.¹⁷²

4.2.1.3 Terrorism och våldsbejakande extremism

Organiserad brottslighet förekommer även bland aktörer med koppling till våldsbejakande extremistiska miljöer.¹⁷³ Säkerhetspolisen (SÄPO) bedömer i en lägesrapport från mars 2021 att säkerhetshoten mot Sverige ökat och bedöms fortsätta öka de närmaste åren. Hoten kommer från såväl främmande

¹⁶⁶ Brå (2017:5), s. 49 och 63.

¹⁶⁷ Brå (2017:5), s. 63.

¹⁶⁸ Sturup m.fl. (2015), s. 110; Granath & Sturup (2018), se rubriken *Results*; Liem m.fl. (2019), s. 89; Brå (2015:24), s. 32 f.; Brå (2019:6), s. 47 och 51 ff.; Brå (2020:4), s. 51.

¹⁶⁹ Brå (2016:12), s. 21.

¹⁷⁰ Med *tystnadskultur* avses här normsystem hos ett avgränsat kollektiv om att inte samarbeta med rättsväsendet, se närmare Brås definition av begreppet i Brå (2019:10), s. 8.

¹⁷¹ Polismyndigheten (2019), s. 23.

¹⁷² Dir. 2020:104, s. 7 och 9.

¹⁷³ Polismyndigheten (2019), s. 23.

makt som våldsbejakande extremister.¹⁷⁴ Den tekniska utvecklingen och ökade digitaliseringen sägs spela huvudrollen även i denna ökning, men brister i det svenska säkerhetsskyddet och coronapandemin pekas också ut som bidragande faktorer.¹⁷⁵

I dagsläget ligger det sammantagna terrorhotet på nivå tre av fem, vilket innebär en förhöjd hotnivå. Inom ramen för denna hotnivå ryms att terrorattentat kan inträffa i Sverige under 2021.¹⁷⁶ Nya digitala plattformar har gjort extremistmiljöer globala och tillgängliga för kommunikation och möjligheter att hitta likasinnade. Med internet som spelarena finns numera således även ett gränsöverskridande terrorhot då radikaliserings och uppmaningar att begå attentat sprids här.¹⁷⁷

4.2.2 Normaliseringsprocesser

Mot bakgrund av ovan statistik är det ostridigt att viss brottslighet kopplad till organiserad brottslighet ökar. Huruvida det innebär att en hotbild som motiverar en interimistisk beslutsrätt om HRA föreligger diskuteras emellertid närmare i uppsatsens analytiska del.

Härnäst ska istället Flygheds resonemang om att en ökad acceptans av användande av olika integritetskränkande åtgärder uppstår genom s.k. normaliseringsprocesser belysas.¹⁷⁸ Processerna delas upp i två huvudtyper: hotbildsnormalisering och medelnormalisering, vilka närmare beskrivs nedan.¹⁷⁹ En förståelse för processerna utgör ett viktigt inslag för uppsatsens fortsatta diskussion huruvida det föreligger ett aktuellt hot.

4.2.2.1 Hotbildsnormalisering

Hotbildsnormalisering har sin grund i ovanliga och spektakulära händelser, såsom grova våldsbrott med extrema inslag eller terrordåd. Händelserna

¹⁷⁴ SÄPO (2021), s. 6.

¹⁷⁵ SÄPO (2021), s. 11, 35 f. och 49.

¹⁷⁶ NCT (2021), s. 1 och 4.

¹⁷⁷ NCT (2021), s. 1 f.; SÄPO (2021), s. 49.

¹⁷⁸ Flyghed (2000), s. 47 f.

¹⁷⁹ Flyghed (2000), s. 49 och 52.

kopplas samman med hotbilder där objekten som hoten riktar sig mot är svårdefinierade, inte sällan talas det om ”rikets säkerhet” eller ”allmän ordning och säkerhet”.¹⁸⁰ I den process som legitimerar kontrollmekanismer spelar massmedia en viktig roll. Vardagsbrottsligheten, det vill säga den vanligaste förekommande brottsligheten, är i det enskilda fallet sällan intressant från mediasynpunkt. Istället skildras de atypiska och ofta grova brotten med högt nyhetsvärde. Mediernas, ofta filtrerade och starkt begränsade, framställning leder till att mottagarens uppfattning av den faktiska brottsligheten tillspetsas och vinklas, vilket påverkar såväl allmänheten som de politiska beslutsfattarna.¹⁸¹ När det etableras uppfattningar om att hotnivån i samhället är hög leder det generellt till en allmän acceptans av utökade kontrollmöjligheter, exempelvis användning av hemliga tvångsmedel, vilket i sin tur medför att de brottsbekämpande myndigheterna också kan legitimera användandet av dem.¹⁸²

4.2.2.2 Medelnormalisering

Medelnormalisering kan ske på två sätt varvid endast ett är av relevans för förevarande uppsats.¹⁸³ Enligt detta sätt kan en normalisering ske genom att tillämpningen av ett redan inrättat tvångsmedel expanderas utöver de ursprungliga intentionerna. Som huvudregel införs ett nytt tvångsmedel för att få bukt på ett specifikt, väl avgränsat, hot och inskränkningar görs av rättssäkerhetsskäl för att förhindra maktmissbruk. När hotet sedan bekämpats kvarstår emellertid tvångsmedlet vars tillämpning sprider sig till andra områden och beteenden. Följaktligen leder ordningen till att samma tvångsmedel som introduceras i syfte att användas mot grov brottslighet över tid kommer att användas mot mindre allvarlig brottslighet och därmed mot fler personer.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Flyghed (2000), s. 49.

¹⁸¹ Flyghed (2000), s. 43 ff.

¹⁸² Flyghed (2000), s. 49 f.

¹⁸³ Den form av medelnormalisering som inte närmare redogörs för här uppstår i svårkontrollerade gråzoner beträffande polisiärt arbete, vilket ligger utom ramen för denna uppsats. Se Flyghed (2000), s. 56 f.

¹⁸⁴ Flyghed (2000), s. 47 och 52.

4.3 Effektivitetsrekvisitet

Att analysera effektiviteten av ett utvidgat användningsområde för ett visst hemligt tvångsmedel är förenat med vissa svårigheter. Flera faktorer kan antas påverka huruvida åtgärden anses vara effektiv. Ett lakoniskt konstaterade där lagstiftaren enkelt "finner" att effektiviteten av en viss åtgärd är större än behovet att skydda den personliga integriteten är inte tillräckligt, utan det krävs en resonerande framställning där omständigheter som talar för åtgärden prövas mot argument som talar i motsatt riktning.¹⁸⁵ Det är enbart i de fall som åtgärden är nödvändig, proportionell och försvarlig i ett demokratiskt samhälle som den också ska tillåtas.¹⁸⁶ Ofta blir dessa faktorer inte kända förrän efter att åtgärden införts och prövats. Samtidigt kan ett nytt tvångsmedel, eller ett utvidgat tillämpningsområde av ett visst tvångsmedel, inte införas om det inte anses vara effektivt och följaktligen utgör faktisk nytta. Därmed måste någon form av bedömning ändå göras.¹⁸⁷

4.3.1 Vad innebär effektivitet?

Begreppet effektivitet är ingen nyhet i juristens verktygslåda, tvärtom är det ett välkänt och vanligt förekommande begrepp. Det saknas emellertid en vedertagen definition av begreppet och den faktiska innebörden är relativt abstrakt, vilket inte sällan visar sig när begreppet ska analyseras mot en beskriven verklighet.¹⁸⁸ Magnus Ulväng, professor i straffrätt, menar att effektivitet kan ställas i relation till såväl ett mål som ett medel.¹⁸⁹ Exempelvis är målet med hemliga tvångsmedel att utreda och beivra brott. På samma gång är hemliga tvångsmedel även medel i sig – straffprocessuella verktyg och hjälpmedel – varigenom brott kan utredas. I sammanhanget bör därför effekten mätas utifrån antalet brott som kan utredas med hjälp av åtgärden enligt premissen: ju fler brott som utreds, desto mer effektiv anses åtgärden

¹⁸⁵ SOU 2007:22, s. 176 f.; prop. 2013/14:237, s. 57.

¹⁸⁶ Jfr. 2 kap. 21–22 §§ RF och artikel 8.2 Europakonventionen. En mer ingående beskrivning om bestämmelserna återfinns i avsnitt 5.2.1.1.1 respektive 5.2.1.1.2.

¹⁸⁷ Jfr. regeringens resonemang om svårigheterna med att analysera effektiviteten vid en ny åtgärd på det hemliga tvångsmedelsområdet i prop. 2019/20:64, s. 81.

¹⁸⁸ Ulväng (2007), s. 1.

¹⁸⁹ Ulväng (2007), s. 8.

vara. Härvid bör den avsedda effektivitetsvinsten anges tydligt med hänsyn till det intrång som åtgärden medför för den personliga integriteten och rättssäkerheten.¹⁹⁰

4.3.2 Nyttöanalys

Bedömningen huruvida en åtgärd är effektiv ger upphov till en nyttoanalys. Analysen ska göras med utgångspunkt i den effekt man förväntas åstadkomma genom tillämpningen av åtgärden. Om man inte vet vad den förväntade effekten är, saknar man grund att från början bedöma huruvida ett tvångsmedel är effektivt. Effektivitetsfrågan blir av naturliga skäl därför en del i ekvationen.¹⁹¹

4.3.2.1 Kvantitativ och kvalitativ effektivitet

Det finns på rak arm ingen adekvat metod att mäta den förväntade effektiviteten av en hemlig tvångsmedelsåtgärd. Genom att ta avstamp i de bakomliggande syftena av HRA och interimistiska beslut och sedan ställa dessa i relation till kvantitativ och kvalitativ effektivitet kan dock en uppskattning göras. Syftet med hemliga tvångsmedel är att skaffa underlag för att bedöma bärkraften hos misstankar mot en skäligen misstänkt person.¹⁹² Syftet med interimistiska beslut är att möjliggöra inhämtade av uppgifter av betydelse för utredningen i situationer där ändamålet med åtgärden riskerar gå förlorad om rättens tillstånd avvaktas.¹⁹³

Kvantitativ effektivitet beror på antalet gånger åtgärden används, räknat i verkställighetstillfällen, i förhållande till föreliggande behov.¹⁹⁴ Den årliga skrivelse som tas fram inom ramen för den parlamentariska kontrollen ger svar på antalet fall vid vilka HRA tillämpats. Under de senaste åren, varvid uppgifter finns redovisade, har antalet varierat mellan 77–130.¹⁹⁵ Nyttan av åtgärden är viktig även i kvalitativ mening. Kvalitativ effektivitet innebär att

¹⁹⁰ Ulväng (2007), s. 9 f.

¹⁹¹ SOU 2007:22, s. 168 ff.; SOU 2012:44, s. 479 f.; prop. 2013/14:237, s. 57.

¹⁹² JO:s ämbetsberättelse 2011/12, s. 71.

¹⁹³ 27 kap. 21 a § 1 st. RB.

¹⁹⁴ Jfr. hur kvantitativ effektivitet beskrivs i prop. 2019/20:64, s. 81.

¹⁹⁵ HRA beviljades i 77 fall 2017, 130 fall 2018 respektive 89 fall 2019. Se skr. 2018/19:19, s. 24; skr. 2019/20:56, s. 24; skr. 2020/21:59, s. 27.

åtgärden i det enskilda fallet leder till att brottsbekämpande myndigheter kan ta del av uppgifter med betydelse i utredningen som inte är möjliga att nå på annat sätt.¹⁹⁶ Den årliga skrivelsen redovisar också antalet fall varvid HRA utgjort nytta, innebärande att tillämpningen inneburit resultat för utredningen. I redovisningen för 2019 omfattades 54 brott. Under 2018 och 2017 omfattades 67 respektive 30 brott.¹⁹⁷ I runda slängar kan därför sägas att HRA under 2017–2019 varit nyttig i cirka 40–60 % av fallen i kvalitativ mening. Härvid bör dock noteras att den redovisade nyttan i skrivelserna baseras på myndigheternas, eller närmare bestämt den enskilde åklagaren som leder förundersökningens, uppskattning av nyttan.¹⁹⁸ Nyttan relaterar inte direkt till fällande dom, utan till hur utredningen drivs. Därtill är uppgifterna avidentifierade och schabloniserade eftersom skrivelsen är offentlig.¹⁹⁹ Således kan argumenteras för att den statistik om nytta som presenteras inom ramen för den parlamentariska kontrollen är svårtolkad i det enskilda fallet då den bygger på subjektiva grunder.

Det saknas statistik över den kvantitativa respektive kvalitativa effektiviteten av HRA verkställda genom interimistiska beslut eftersom nuvarande lagstiftning inte tillåter sådana beslut. I uppsatsens analytiska del presenteras emellertid en uppskattad bedömning av åtgärdsförslagets förväntade effektivitet, med beaktande av å ena sidans åtgärdens syfte och behov och å andra sidan vilket intrång och kränkning åtgärden medför.

4.3.2.2 Invändning om förväntad effektivitet

Intressant härvid är en invändning om den förväntade effektiviteten av HRA som framfördes inför tvångsmedlets införande. Det påtalades att HRA inte förväntades medföra en väsentligt högre uppklärningsprocent beträffande brott i allmänhet, eftersom medlet endast skulle användas i ett begränsat antal fall. Samtidigt konstaterades att tvångsmedlet, i de fall det används, kan ge avgörande bevisning vid mycket allvarlig brottslighet som därmed kan klaras

¹⁹⁶ Jfr. hur kvalitativ effektivitet beskrivs i prop. 2019/20:64, s. 81.

¹⁹⁷ Skr. 2018/19:19, s. 24; skr. 2019/20:56, s. 24; skr. 2020/21:59, s. 27.

¹⁹⁸ SOU 2012:44, s. 475 ff.

¹⁹⁹ Lindberg (2018), s. 488.

upp. Bedömningen av HRA:s effektivitet ansågs därför nödvändig att sätta i relation till arten av den brottslighet som ska utredas. Vad gäller organiserad brottslighet ansågs att även en begränsad ökning av antalet uppklarade brott på området var av stor betydelse, såväl för samhället som den enskilde individen.²⁰⁰ Uttalandet går att tolka som att HRA anses utgöra nytta och vara effektivt så länge användningen leder till att allvarliga brott klaras upp.

²⁰⁰ Prop. 2005/06:178, s. 41.

5 Proportionalitet, integritet och rättssäkerhet

5.1 Inledande anmärkningar

Vid sidan av att upprätthålla intresset av en effektiv användning av hemliga tvångsmedel måste rättssäkerhets- och integritetsskyddsintressen beaktas inom ramen för proportionalitetsrekvisitet. Som utgångspunkt kan konstateras att hemliga tvångsmedel är en av samhällets mest ingripande åtgärder mot enskilda och innebär *per se* ett intrång i skyddet för den enskildes integritet och privatliv. Kraven på att brott klaras upp och att brottsutredningar bereds effektivt talar många gånger för användning av tvångsmedel, medan hänsynen till intresset för den enskildes integritet talar i motsatt riktning.²⁰¹ De två intressena är således nära sammankopplade, vilket kort kan förklaras med att det absoluta flertalet anser att integritetskränkande inslag i lagstiftningen är nödvändiga, samtidigt som inslagen inte bör vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra viktiga mål. Det är först när man diskuterar vad som utgör en rimlig nivå och hur den ska åstadkommas som enigheten upphör.²⁰²

Föregående kapitel behandlade rekvisiten om hot respektive effektivitet avseende de grundläggande kriterierna som måste vara uppfyllda vid införande av nya integritetskränkande åtgärder.²⁰³ Oavsett om båda två, eller samtliga tre med skaderekvisitet inkluderat, inledande frågor besvaras jakande, återstår att överväga om åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen. Som ovan nämnt går det inte med säkerhet att hävda att en åtgärd ska införas enbart för att den visar sig vara effektiv. Åtgärden måste även vara lämplig med hänsyn till proportionalitetsrekvisitet, det vill säga rimlig i förhållande till intrånget i personlig integritet och

²⁰¹ Lindberg (2018), s. 14.

²⁰² Abrahamsson (2009), s. 427.

²⁰³ Se avsnitt 4.1.

rättssäkerhet.²⁰⁴ Mot bakgrund av detta följer nedan en redogörelse av faktorer som får betydelse vid bedömningen huruvida aktuell åtgärd är rimlig utifrån proportionalitetssynpunkt. Kapitlet behandlar bland annat innebörden av personlig integritet och rättssäkerhet i avsnitt 5.2.1 respektive 5.2.2. Även den yttre rättsliga ram som drar gränsen för när och varför vissa integritetsintrång är godtagbara samt några argument som talar för att värnandet av integritet och rättssäkerhet bör få utrymme i debatten berörs. Framställningen är till för att kunna presentera en samlad bedömning om aktuellt åtgärdsförslag i nästkommande analytiska kapitel mot bakgrund av det underlag som framkommit om hot och effektivitet och med hänsyn till personlig integritet och rättssäkerhet.

5.2 Proportionalitetsrekvisitet

5.2.1 Personlig integritet

Svensk rätt saknar en entydig och allmänt accepterad definition av begreppet personlig integritet.²⁰⁵ Generellt kan dock sägas att personlig integritet står för rätten att ha en individuellt fredad och avgränsad sfär som är, eller ska vara, skyddad från intrång och insyn.²⁰⁶

Ett annat sätt att beskriva innebörden av begreppet är att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. I svensk rätt har Stig Strömholms, professor i civilrätt och internationell privaträtt, kategorisering av begreppet varit tongivande. Enligt Strömholm kan kränkningarna delas in i följande tre huvudgrupper: 1) intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening; 2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden; 3) offentliggörande eller annan användning av uppgifter om en persons privata förhållanden. För att närmare konkretisera begreppet har Strömholm vidare givit en förteckning över vilka handlingar som utgör kränkningar inom dessa

²⁰⁴ Flyghed (2007), s. 60.

²⁰⁵ Prop. 2009/10:80, s. 175.

²⁰⁶ Nek (1997), s. 7.

grupper. Som exempel nämner han tillträde till och genomsökande av privata lokaler eller egendom och telefonavlyssning.²⁰⁷

I anslutning härvid tåls att nämnas att det även framhållits att det knappast är nödvändigt att formulera en allmängiltig definition för att bedöma vilka intressen som har ett sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp.²⁰⁸ Bedömningen om vad som faller inom det skyddsvärda området handlar i slutändan inte sällan om subjektiva avvägningar och uppfattningen om vad som hör, eller bör höra, till den personliga integriteten, privatlivet eller den privata sfären förändras med tidens gång och samhällsutvecklingen.²⁰⁹

5.2.1.1 Den rättsliga ramen för skyddet

Den rättsliga ram som omger skyddet för personlig integritet regleras i RF och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I Europakonventionen används begreppet ”skydd för privatliv” istället för personlig integritet. Härvid likställs dock begreppen då de åsyftar att skydda samma intresse.²¹⁰

5.2.1.1.1 Regeringsformen

I 2 kap. 6 § 1 st. RF stadgas särskilt att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Bestämmelsen föreskriver även ett skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Genom bestämmelsens andra stycke tillförsäkras den enskilde också ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes förhållanden.²¹¹ I motiven till bestämmelsen uttalades att respekten för individens självbestämmande är en grundläggande byggsten i en

²⁰⁷ Se Strömholm (1971), s. 698; Strömholm (1980).

²⁰⁸ SOU 2007:22, s. 55 ff. och 63 ff.

²⁰⁹ Ds 1994:51, s. 8 f.

²¹⁰ Lindberg (2018), s. 486.

²¹¹ 2 kap. 6 § 2 st. RF.

demokrati. Vidare ansågs att man – genom att på grundlagsnivå införa ett särskilt stärkt skydd för den personliga integriteten – skulle understryka vikten av respekt för individens rätt till sin privata sfär och information om sina personliga förhållanden.²¹²

Grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF kan dock inskränkas.²¹³ Av 2 kap. 21 § RF följer vissa allmänna krav som måste vara uppfyllda för att begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter ska godtas: dels får begränsningar göras enbart för att tillgodose ändamål godtagbara i ett demokratiskt samhälle; dels får begränsningar aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.²¹⁴ Regleringen om hemliga tvångsmedel innebär att skyddet för enskilda får stå tillbaka för behovet av straffprocessuella tvångsmedel för utredning av allvarlig brottslighet.²¹⁵

5.2.1.1.2 Europakonventionen

Grundlagsskyddet i RF förstärks genom bland annat Europakonventionen. Individens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens följer av artikel 8.1 Europakonventionen. Av artikel 8.2 Europakonventionen följer att skyddet kan inskränkas under samma förutsättningar som skyddet i RF.²¹⁶

5.2.1.1.3 Praxis från Europadomstolen

Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt och således direkt tillämplig som svensk lag.²¹⁷ Därmed spelar också rättspraxis från Europadomstolen en viktig roll. Europadomstolen har i flera avgöranden slagit fast att olika former av övervakning och avlyssning utgör ett ingrepp av konventionens artikel 8 och rätten till skydd för sitt privatliv och sin korrespondens.²¹⁸ Avseende begreppet privatliv har Europadomstolen

²¹² Prop. 2009/10:80, s. 176.

²¹³ 2 kap. 20 § 1 st. 2 p RF.

²¹⁴ 2 kap. 21 § RF.

²¹⁵ Lindberg (2018), s. 487.

²¹⁶ Jfr. artikel 8.2 Europakonventionen.

²¹⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²¹⁸ de Vries (2018), s. 671 och 732. Jfr. *Klass m.fl. mot Tyskland*, p. 41; *Malone mot Förenade Kungariket*, p. 64.

framhållit att det varken är möjligt eller nödvändigt att skapa en uttömmande definition.²¹⁹ I praxis fastslås dock att begreppet ska tolkas extensivt och styras av principen om personlig autonomi.²²⁰ Med korrespondens avses metoder för överförande av meddelanden mellan individer, såväl genom brev och post som genom moderna tekniska hjälpmedel.²²¹

Användning av hemliga tvångsmedel kan vara motiverat om det är nödvändigt för att skydda demokratiska intressen eller den allmänna säkerheten. Användningen är dock bara tillåten om det finns stöd i lag och under förutsättning att det finns adekvata garantier och effektiv kontroll mot godtyckligt missbruk.²²² Frågan huruvida en hemlig tvångsåtgärd är tillåten och förenlig med konventionens bestämmelser bedöms utifrån ett antal minimigarantier. All nationell tvångsmedelslagstiftning bör innehålla uppgifter om vilka brottstyper som kan ge upphov till ett beslut om hemlig övervakning eller avlyssning och en definition av den personkategori som riskerar bli föremål för detsamma. Vidare måste lagen innehålla regler vad gäller åtgärdens varaktighet, förfarandet som ska följas vid användning och lagring av erhållna uppgifter samt försiktighetsåtgärder som ska vidtas vid utlämnande av uppgifter till utomstående personer. Slutligen ska lagen även reglera under vilka omständigheter erhållna uppgifter kan eller måste raderas eller förstöras.²²³ Inom svensk rätt uppfylls garantierna genom de krav som ställs upp i lagen samt genom de rättssäkerhetsgarantier som omsluter regelverket kring hemliga tvångsmedel vilka beskrivits i avsnitt 3.5.

5.2.1.2 Är personlig integritet en rättighet?

Flertalet skulle förmodligen hävda att personlig integritet är en rättighet, framförallt mot bakgrund av redogörelsen ovan. Om man likställer rättighet med att ha ett välgrundat anspråk, det vill säga ett anspråk som implicerar

²¹⁹ Se t.ex. *Niemietz mot Tyskland*, p. 29; *S. & Marper mot Förenade Kungariket*, p. 66.

Liknande uttalande finns beträffande det svenska begreppet personlig integritet, jfr. fn. 208.

²²⁰ de Vries (2018), s. 670. Jfr. *Pretty mot Förenade Kungariket*, p. 61.

²²¹ Danelius (2015), s. 432; de Vries (2018), s. 732.

²²² Jfr. artikel 8.2 Europakonventionen. Se även t.ex. *Klass m.fl. mot Tyskland*, p. 46;

Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien, p. 91–94; *Uzun mot Tyskland*, p. 80.

²²³ *Zakharov mot Ryssland*, p. 231.

vissa skyldigheter för omgivningen, kan påståendet att personlig integritet är en rättighet preciseras på följande sätt: ”Varje person har ett välgrundat anspråk att andra personer handlar på ett sådant sätt att hans eller hennes personliga integritet respekteras.”²²⁴

Skälen till varför personlig integritet är en rättighet som bör skyddas är flera. Några utgår från att personlig integritet har ett instrumentellt värde medan andra hävdar att personlig integritet har ett egenvärde som är skyddsvärt i sig.

5.2.1.2.1 Personlig integritet som instrumentellt värde

Göran Collste, professor och forskare inom tillämpad etik, är en förespråkare för personlig integritet som ett instrumentellt värde, innebärande att det bidrar till att andra skyddsvärda intressen förverkligas. Enligt honom har varje medborgare ett berättigat anspråk att det allmänna hanterar uppgifter om dem på sådant sätt att den enskildes integritet inte kränks. Anspråket rättfärdigas i sin tur av att respekt för den personliga integriteten tillfredsställer ett annat legitimt intresse, nämligen upprätthållandet av trygghet och tilltro till staten.²²⁵ I ett samhälle där individens rättssfär sätts i första rummet förblir den enskilde, genom sina fri- och rättigheter, autonom. Tvärtom kan, i vart fall hypotetiskt, antas att intrång och insyn i enskildas fri- och rättigheter bidrar till en ökad misstro mot det allmänna.²²⁶ Vid varje införande av nya eller utvidgande av befintliga integritetskränkande åtgärder, exempelvis en utvidgad interimistisk beslutsordning, äventyras således detta instrumentella värde. Helhetsperspektivet av ett lands integritetskränkande åtgärder påverkar medborgarnas bild av i vilken mån landet övervakar och kontrollerar befolkningen mer, och på ett djupare plan, än enstaka åtgärder inom ett visst område.²²⁷ Det är därför angeläget att hålla nere den totala integritetskränkingsnivån och överskåda den sammantagna effekten av lagstiftande integritetsbegränsningar.²²⁸

²²⁴ Collste (1997), s. 799.

²²⁵ Collste (1997), s. 799 f.

²²⁶ Axberger (2009), s. 468 f.

²²⁷ Abrahamsson (2009), s. 428.

²²⁸ Axberger (2009), s. 469.

5.2.1.2.2 *Personlig integritet som egenvärde*

Att personlig integritet har ett egenvärde avspeglas i tanken om att individuella rättigheter och integritet är ett fundament i ett demokratiskt samhälle.²²⁹ Personlig integritet är även nära förknippat med en persons frihet. Frihet som begrepp kan lätt framstå som banalt då det inte sällan bagatelliseras och tas för givet. Om man tillämpar argumentet om frihet på hemliga tvångsmedel kan konstateras att vi idag accepterar användningen av en rad tvångsmedel och därmed att vår frihet inskränks, i utbyte mot att skydda samhällets medborgare från allvarlig brottslighet.²³⁰ Faktum är dock att frihet är svår att ta tillbaka när den väl tagits ifrån, vilket resulterar i att det tillslut inte kommer att finnas några skyddsbarriärer kvar om vi accepterar alltför många inskränkningar.²³¹

5.2.2 Rättssäkerhet

Många har, mer eller mindre framgångsrikt, försökt att precisera begreppet rättssäkerhet. Några ostridiga faktorer är återkommande i diskussionen. Först och främst är rättssäkerhet ett grundläggande begrepp och utmärkande för ett rättssamhälle.²³² Vidare råder konsensus om att kärnan i det traditionella, eller formella, rättssäkerhetsbegreppet är förutsebarhet. För att förutsebarhet ska råda ska lika fall behandlas lika och den enskilde åtnjuta ett skydd mot statens maktutövning och vara tryggad mot statens missbruk av rättsordningen.²³³

En rad garantier för att förutsebarhet uppnås följer till exempel av den katalog av principer som Claes Beyer, advokat och f.d. ordförande i Sveriges advokatsamfund, ställt upp i rättssäkerhetens namn. Beyer har beskrivit katalogen som innehållande fem principer: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid och offentlighetsprincipen.²³⁴ Förutom att individen med hjälp av principerna kan förutse den rättsliga reaktionen av

²²⁹ Jfr. fn. 212.

²³⁰ Ulväng (2007), s. 11 ff.

²³¹ Ulväng (2007), s. 15.

²³² Se t.ex. Ekelöf (1942), s. 7; Frändberg (2000/01), s. 269.

²³³ Se t.ex. Zila (1990), s. 284; Beyer (1990/91), s. 394; Ramberg (2007), s. 154.

²³⁴ Beyer (1990/91), s. 392 f.

sina gärningar följer av principerna också en säkerhetsmarginal som avser vissa bestämda livsvärden. Kortfattat kan sägas att det finns vissa grundläggande livsvärden av stor betydelse för alla människor. Till dessa hör exempelvis personlig integritet. Mellan de formella kraven för rättssäkerhet föreligger ett samband med dessa livsvärden som garanteras genom bland annat ovan nämnda grundlag och konvention om mänskliga rättigheter.²³⁵

Det förefaller dock uppenbart, och likväl oundvikligt, att individens livsvärden, innefattande ett rättsstatsskydd respektive trygghet i samhällslivet, kan innefatta åtgärder som är ägnade att gagna det ena intresset men kränka det andra.²³⁶ I regleringen av skyddet för personlig integritet stadgas som bekant undantag för när det är tillåtet eller nödvändigt att beröva en människa sin frihet eller rättighet.²³⁷ Det ställs således rent formella krav för när en hemlig tvångsmedelsåtgärd är tillåten. Eftersom det är svårt att uppställa exakt i vilka situationer en människa får avlyssnas eller övervakas, preciseras istället att myndigheterna måste åberopa en lag till stöd för att kunna beröva någon sin fri- eller rättighet. Ett sådant krav på lagstöd utgör ett typiskt formellt rättssäkerhetskrav.²³⁸ De andra rättssäkerhetsgarantierna som omfattar tvångsmedelsanvändningen utgör ytterligare formella krav för att uppnå och bibehålla förutsebarhet.²³⁹ Genom denna ordning behöver inte några moraliska avväganden göras. Huruvida formkravet är uppfyllt eller ej följer ett beslut i antingen den ena eller andra riktningen.²⁴⁰ Det hela kan exemplifieras med att HRA aldrig får komma ifråga om det inte finns någon som skäligen kan misstänkas för ett konkret brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Vidare får en brottsbekämpande myndighet inte avlyssna någon om det inte anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det spelar således ingen roll hur gärna man önskar få avlyssna någon eller om brottet som utreds är avskryvligt eller inte; utan underbyggnad av misstanke

²³⁵ Beyer (1990/91), s. 394 ff.

²³⁶ Frändberg (2000/01), s. 270.

²³⁷ Härvid åsyftas 2 kap. 20–21 §§ RF och artikel 8.2 Europakonventionen.

²³⁸ Beyer (1990/91), s. 397.

²³⁹ Lindblom (1999), s. 645. Se avsnitt 3.5 om vilka rättssäkerhetsgarantier som omgärdar dagens tvångsmedelslagstiftning.

²⁴⁰ Beyer (1990/91), s. 397.

och nödvändighet är det formella kravet inte uppfyllt och åtgärden får därmed inte heller vidtas.

Det finns dock de som hävdar att kravet på formell rättssäkerhet (förutsebarhet) inte är tillräckligt. Även det materiella innehållet i en regel, det vill säga den materiella rättssäkerheten, måste vara etisk godtagbar för att fullständig rättssäkerhet ska kunna anses råda. Enligt denna uppfattning måste kravet på formell rättssäkerhet vägas samman med etiska krav varvid materiell rättssäkerhet anses föreligga när utgången i konkreta fall blir rättvist efter att etiska värden vägts mot varandra.²⁴¹

5.3 Avslutande anmärkningar

Sammanfattningsvis kan konstateras att det ligger i sakens natur att regler om hemliga tvångsmedel befinner sig i ett motsatsförhållande till vissa grundläggande fri- och rättigheter inom svensk rätt och i konflikt med vissa värderingar kopplade till integritet och rättssäkerhet. Samtidigt kan enskilda kränkningar godtas om det rör sig om nödvändiga åtgärder som undantas i brottsbekämpningens namn. Som en okontroversiell utgångspunkt kan dock konstateras att varje ny eller utökad reglering om en integritetskränkande åtgärd utgör ett intrång i den enskildes rättssfär och frågan är var gränsen för vilka integritetskränkande åtgärder som är proportionerliga går och hur långt denna gräns kan förflyttas.

²⁴¹ Peczenik (1995), s. 91 ff.

6 Analys

Den första frågeställningen som uppsatsen ämnade bemöta beträffande den rättsliga regleringen av interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel har besvarats under avsnitt 3.4.2–3.4.4. Analysens följande framställning tar därför sikte på resterande frågeställningar.

6.1 Lagstiftarens avvägning mellan effektivitet och integritet

Lagstiftaren har som uppgift att, vid införandet av varje ny eller utvidgandet av en redan befintlig hemlig tvångsmedelsåtgärd, göra en avvägning mellan å ena sidan intresset och behovet av en effektiv brottsbekämpning och intresset att skydda enskildas personliga integritet och rättssäkerhet å andra sidan. Att avvägningen ska göras framgår bland annat av kravet på synnerlig vikt, innefattande ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig och ett krav på att de uppgifter som hämtas in är av viss kvalité samt att åtgärden verkligen får viss förväntad effekt.²⁴² Om en åtgärd skulle tillåtas men senare visa sig vara ineffektiv kan det ses som en misslyckad avvägning. Samtidigt är en lösning som vidhåller en effektiv tvångsmedelsanvändning men inte inkräktar i den personliga sfären en omöjlig ekvation, då poängen med tvångsmedlet i sådant fall skulle gå förlorad. Vi får helt enkelt acceptera vissa nödvändiga intrång och ge upp viss personlig frihet, för att samhället ska vara en trygg plats att leva i. Var denna gräns bör dras går emellertid att diskutera.

6.1.1 Slutsatser som kan dras av tidigare lagstiftning

Genom att studera hur regelverket kring hemliga tvångsmedel vuxit fram och utvecklats är det tydligt att efterfrågan på fler och bättre verktyg i brottsbekämpningen och behov av reformeringar av regler alltid funnits. Exakt vad som efterfrågas ändras emellertid över tid. När till exempel de första reglerna om HAK introducerades fanns inte internet, medan det idag finns bestämmelser om HDA som mer eller mindre medför att det går att

²⁴² Se avsnitt 3.2.3.2.3.

avläsa hela en persons digitala liv.²⁴³ Lagstiftningen på tvångsmedelsområdet sker således i etapper och speglar samhällsutvecklingen i stort. Utvecklingen följer vissa trender, vilka närmare beskrivits i avsnitt 3.6.

Vid försök till att motivera det berättigande i en ny integritetskänslig åtgärd sätts dock åtgärden, enligt min mening, sällan in i ett större integritetsskyddsrättsligt sammanhang. Medvetenhet kring att åtgärden är integritetskränkande finns, den är så att säga redan inbyggd i det hemliga tvångsmedelssystemet. Däremot finns en avsaknad i att ställa åtgärder mot varandra och vikta dem inbördes i syfte att uppnå den eftersträfvade balansen mellan effektivitet och integritet på ett sammantaget plan. Uppsatsen konstaterar att det finns viktiga poänger att vinna genom att belysa helhetsperspektivet av ett lands integritetskränkande åtgärder och överskåda den sammantagna effekten av dem. Den kumulativa effekten av all tvångsmedelsanvändning utgör ett mer omfattande intrång i den personliga sfären än intrånget som följer sett till varje befintlig regel var för sig.²⁴⁴ Så som det är idag väger man effektiviteten av den enskilda åtgärden främst mot intresset för personlig integritet. Istället måste lagstiftaren väga den enskilda integritetsbegränsande åtgärden i relation till dels skyddet för personlig integritet, dels den totala verkan av nuvarande lagstiftning om hemliga tvångsmedel och liknande integritetskränkande lagstiftning.

Att införa en interimistisk beslutsrätt om HRA är ytterligare exempel på en företeelse där en utvidgad användning av ett redan befintligt tvångsmedel föreslås. Vid bedömning huruvida åtgärdsförslaget är effektivt och proportionerligt måste således, förutom att bedöma om åtgärden utgör en rimlig inskränkning i den personliga sfären och rättssäkerheten, en bredare och djupare diskussion föras vad gäller det sammantagna intrånget.

²⁴³ Jfr. användningsområdet för HDA i avsnitt 3.2.2.

²⁴⁴ Se avsnitt 5.2.1.2.1.

6.1.2 Angående behov till reform

För att över huvud taget diskutera huruvida en åtgärd bör införas måste först fastställas att det finns ett behov som åtgärden ska tillgodose. Angående bedömningen om ett behov av en interimistisk beslutsrätt beträffande HRA föreligger tar uppsatsen utgångspunkt i de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivning under avsnitt 2.2.2. Även de aspekter som lyfts fram och talar för behovet av en generell beslutsordning i avsnitt 3.4.4 räknas in här. Brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet pekas ut som särskilt svårutredda, vilket grundar behovet av en interimistisk beslutsrätt om HRA. Teknikutvecklingen och andra samhällsliga förändringar samt förändringar i brottsmisstänkta beteenden påverkar också behovet av nya verktyg. Brottsbekämparna menar att en interimistisk beslutsrätt om HRA i stora delar skulle underlätta utredningarna av dessa brott och möta dessa behov. Frågan om en generell interimistisk beslutsordning har vidare övervägts sedan tidigt 00-tal, så att det funnits ett behov sedan länge kan härledas även hit.²⁴⁵

Förutom den behovsbeskrivning som lagts fram från brottsbekämparnas håll tillkommer i behovsbedömningen även brottsstatistik och uppgifter om brottslighetens utveckling i Sverige. Denna del tar avstamp i 34-punktsprogrammets målsättning att bekämpa den organiserade brottsligheten, innefattande ett behov av en utökad användning av hemliga tvångsmedel.²⁴⁶ Utifrån dessa uppgifter står klart att antalet nya sammanslutningar och grupperingar i den kriminella miljön ökat kraftigt på senare år. Även narkotikabrottslighet och dödligt våld kopplat till kriminella nätverk har ökat markant. Viktigt i detta sammanhang är att förändringen i det dödliga våldets karaktär utsätter tredje man för risk i större omfattning än tidigare eftersom våldet allt oftare följer av skjutvapen och tar plats utomhus i offentliga miljöer. Därutöver har andelen uppklarade brott av dödligt våld minskat. Alltjämt föreligger ett säkerhetshot mot Sverige från såväl främmande makt som våldsbejakande extremistiska miljöer. Hotet är på en förhöjd nivå och

²⁴⁵ Se avsnitt 3.4.4.

²⁴⁶ Se avsnitt 2.1.

förväntas i vart fall inte minska under de närmsta åren. Till detta hör även att brottsbekämpningen försvårats till följd av den tekniska och digitala utvecklingen.²⁴⁷

Följande slutsatser om ett föreliggande behov kan dras av de redovisade uppgifterna. Det saknas på rak arm anledning att ifrågasätta den behovsbild som de brottsbekämpande myndigheterna presenterar eftersom den är skapad av de aktörer som utreder dessa brott och följaktligen bäst kan ge svar på hur det verkliga läget ser ut och vilka verktyg som saknas inom verksamheten. Även brottsutvecklingen vittnar om att åtgärder bör sättas in. Det kan således konstateras föreligga ett påtagligt behov av fler och bättre verktyg att sätta emot den organiserade brottsligheten. Huruvida interimistiska beslut om HRA är en lämplig åtgärd att sätta emot den organiserade brottsligheten och således bemöta behovet är däremot inte helt klarlagt.

Polis och åklagarväsende är beroende av effektiva verktyg för att kunna uträtta sitt arbete. Följaktligen måste brottsbekämparnas instrument utvecklas i takt med brottsutvecklingen och andra förändringar i samhället. När de brottsbekämpande myndigheternas förmåga begränsas – eller inte är tillräcklig – finns en ökad risk för att människor slutar lita på det allmänna och i värsta fall, driven till sin yttersta spets, tar lagen i sina egna händer. Att vidta integritetskränkande åtgärder motiverade enbart med grund i tanken att det som är bra för brottsbekämpningen automatiskt är rätt, är emellertid fel väg att gå. Om det skulle visa sig att förslaget inte är effektivt och proportionerligt, utan enbart utgör intrång i den enskildes personliga sfär, skulle det kunna leda till att rättsstaten Sverige och dess legitimitet undermineras. Därtill vore det direkt lagstridigt enligt såväl nationell som internationell rätt, exempelvis enligt proportionalitetsprincipen.²⁴⁸ Det krävs således en balans mellan dessa värden. I analysens fortsatta framställning utvärderas åtgärdsförslagets lämplighet i förhållande till de kriterier om hot, effektivitet och proportionalitet som beskrivits i uppsatsens deskriptiva del.

²⁴⁷ Se avsnitt 4.2.1.

²⁴⁸ Se avsnitt 3.3.

6.2 Är en utvidgad interimistisk beslutsrätt om hemlig rumsavlyssning ett lämpligt medel i kampen mot organiserad brottslighet?

Med utgångspunkt i de rekvisit som måste vara uppfyllda för att en ny eller utvidgad integritetskränkande åtgärd ska anses lämplig ämnar följande framställning utvärdera om åtgärden avseende en interimistisk beslutsrätt om HRA är ett lämpligt medel i kampen mot organiserad brottslighet.²⁴⁹

6.2.1 Föreligger ett aktuellt hot?

Först och främst måste hotrekvisitet utredas. Om det inte anses föreligga ett hot som motiverar en interimistisk beslutsrätt om HRA saknas anledning att gå vidare i bedömningen. Statistiken som presenterats om brottsutvecklingen och övriga brottsdata talar sitt tydliga språk. Brottsligheten inom vissa brottstyper kopplade till organiserad brottslighet ökar och det finns en hotbild kopplad till Sverige som stat från såväl främmande makt som våldsbejakande extremister. Som ovan nämnts utgör detta konstaterande en del av behovsbeskrivningen till fler och bättre verktyg inom brottsbekämpningen och det saknas fortsatt skäl att ifrågasätta detta upplevda behov. Mot bakgrund av Flygheds hotbildsnormalisering finns däremot anledning att diskutera huruvida hoten från organiserad brottslighet, främmande makt och extremistiska rörelser utgör påtagliga och reella hot eller om hoten överbetonas genom till exempel medias framställning.²⁵⁰ Dåligt underbyggda hotbilder riskerar nämligen leda till missriktade åtgärder.

Massmedia kan inte enskilt beskyllas ligga till grund för den upplevda hotbild som kopplas till brottsutvecklingen i samhället. Problematiken som följer av den organiserade brottsligheten är långt mer komplex än hur till exempel dess konflikter målas upp i media. Det går däremot inte att frångå att massmedias innehåll påverkar vissa samhällsprocesser. Vad media väljer att lyfta fram i

²⁴⁹ Se avsnitt 4.1.

²⁵⁰ Se avsnitt 4.2.2.1.

sin rapportering har således betydelse. Nyhetshändelser, ofta de mest bisarra enligt teorin om hotbildsnormalisering, pumpas ut i radio, TV och tidningar dygnet runt, alla dagar om året. Innehållet genomsyrar människors vardagsliv och följaktligen är det i princip ofrånkomligt att medias framställning även påverkar människors uppfattningar om saker och ting. Även hur media väljer att skildra saker spelar därmed in. Terminologi, tonalitet och retorik blir en del av hur innehållet tas emot. Mycket av det vi vet om världen idag baseras inte nödvändigtvis på vad vi själva erfarit utan kan lika gärna grundas i saker vi hör på radio, ser på TV, läser i tidningar eller följer på sociala medier. Det är således inte konstigt om människor känner oro och otrygghet när de genom media blir varse att till exempel en skjutning eller sprängning ägt rum i närheten av deras hem. Som exempel kan rubriksättningen på de artiklar som inledningsvis presenterades i uppsatsens bakgrund till lika delar locka till läsning samtidigt som det skapar obehag.²⁵¹ Även politikerna, som sitter på den lagstiftande makten, är en del av samhället och nås av samma nyhetsartiklar. Således går inte att utesluta att hotbilden som motiverar vissa åtgärders vidtagande är överdriven.

Samtidigt måste vi ställa oss frågan om vi är villiga att ta risken som följer av att motsätta oss en ny åtgärd med grund i att det inte anses föreligga ett aktuellt hot. För att återknyta till skaderekvisitet innefattar varje hot om allvarlig brottslighet som realiserar en risk att oskyldiga människor skadas eller dör samt en ökas känsla av otrygghet i samhället.²⁵² Varje medborgare som råkar illa ut innebär vidare ett misslyckande från samhällets sida. Å andra sidan kan man ställa sig frågande till huruvida även skaderisken är övervärderad, ifall hotbilden som skadan mäts utifrån är överbetonad.

Frågan kvarstår emellertid om det i förevarande fall kan anses föreligga ett aktuellt hot som motiverar en utvidgad interimistisk beslutsordning. Trots att resonemangen kring hotbildsnormalisering i sammanhanget har viss betydelse, anser jag att uppgifterna som stöder hotens omfattning i övrigt är

²⁵¹ Se avsnitt 1.1.

²⁵² Se avsnitt 4.1.

tillräckliga för att påstå att det föreligger ett aktuellt hot som motiverar en integritetskränkande åtgärd. Huruvida den i förevarande uppsats föreslagna åtgärden är effektiv och proportionerlig för att bemöta aktuellt hot är däremot inte ännu klarlagt.

6.2.2 Är åtgärden effektiv?

Nuvarande ordning har framhållits utgöra ett effektivitetshinder i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Det anses därför finnas anledning att anta nya, effektiva verktyg i brottsbekämpningens namn. Med utgångspunkt i Ulvängs teori om effektivitet samt den nyttoanalys som uppsatsen ger upphov till kan sägas att en åtgärd är att anse som effektiv om den är nyttig, det vill säga resulterar i uppgifter med betydelse i utredningen och nyttan överväger intrånget som användandet medför. Enligt den premiss som uppsatsen ställer upp beror en åtgärds effektivitet på antalet brott som kan utredas med hjälp av den.²⁵³ Följande framställning ska därför bringa klarhet i antalet brott som kan utredas med hjälp av en interimistisk beslutsrätt om HRA.

6.2.2.1 Åtgärdens kvantitativa effektivitet

Frågan huruvida en utvidgad interimistisk beslutsordning vid HRA är kvantitativ effektiv är svårutredd. Åtgärden är inte möjlig att använda idag och den reella effektiviteten är därför inte möjlig att undersöka. Däremot är en uppskattning om åtgärdens förväntade kvantitativa effektivitet möjlig att göra i relation till hur HRA och interimistiska beslut beträffande andra hemliga tvångsmedel används idag.

Av skrivelserna avseende den årliga användningen av hemliga tvångsmedel framgår att det meddelades 89 tillstånd om HRA under 2019, 130 tillstånd 2018 och 77 tillstånd 2017. Vidare framgår att HRA är det tvångsmedel som används mest sällan i jämförelse med övriga hemliga tvångsmedel.²⁵⁴ Det ter sig rimligt, då ett hemligt tvångsmedels tillåtlighet är beroende av att man

²⁵³ Se avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

²⁵⁴ Se avsnitt 4.3.2.1.

uttömt samtliga möjligheter av mindre ingripande metoder.²⁵⁵ Eftersom HRA anses vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet bör det rent teoretiskt också vara det medel som tillgrips i sista hand. Samtidigt är HRA det enda hemliga tvångsmedel som står till buds för att uppfatta viss typ av kommunikation, varvid det följaktligen bör vara förstahandsvalet i vissa situationer. Exempelvis kan tänkas sådan kommunikation som sker mellan brottsmisstänkta på en allmän plats eller i en bostad.

Av samtliga 15 834 meddelade tillstånd om HAK, HÖK och HKÖ under 2019 beslutades 376 av dessa interimistiskt av åklagare. Rätten upphävde därefter 9 av de interimistiskt beslutade tillstånden. Under 2018 meddelades 13 951 tillstånd varav 295 beslutats interimistiskt av åklagare. Samma år upphävde rätten 4 tillstånd.²⁵⁶ Det innebär att beslut om hemliga tvångsmedelsåtgärder under 2018–2019 i genomsnitt fattades interimistiskt av åklagare i 2,2 % av fallen. Beslut som sedermera godkändes av rätten i nästintill samtliga fall. Utan att gå närmare in i matematiska beräkningar kan följaktligen, uppskattningsvis, antas att en interimistisk beslutsrätt om HRA skulle nyttjas i relativt få fall. Mest troligt skulle det röra sig om några eller något enstaka fall per år. Den förväntade kvantitativa effektiviteten av åtgärdsförslaget är mot bakgrund därav relativt låg.

Inför införandet av HRA uttalades dock att åtgärder som leder till att organiserad brottslighet klaras upp, än i begränsad utsträckning, måste anses effektiva och utgöra nytta.²⁵⁷ Därmed kan en åtgärd som möjliggör interimistiska beslut om HRA anses effektiv i kvantitativ mening, så länge användandet leder till att åtminstone en begränsad ökning av antalet brott inom organiserad brottslighet klaras upp. Ett problem som emellertid uppstår här är att det inte finns några gränsvärden som anger hur många gånger en åtgärd måste medföra nytta för att den ska anses vara effektiv. ”En begränsad ökning av antalet uppklarade brott” svarar inte på frågan om det anses

²⁵⁵ Se avsnitt 3.2.3.2.3.

²⁵⁶ Se avsnitt 2.2.2.

²⁵⁷ Se avsnitt 4.3.2.2.

tillräckligt om tvångsmedlet medför att ett enda brott klaras upp eller om det måste handla om ett specifikt antal brott. Vidare kan man ställa sig frågande till om det räcker med att uppgiften till exempel bidrar till stärkta misstankar mot en misstänkt eller om en misstänkt kan avskrivas från utredningen för att den ska anses utgöra nytta. Utan ett tydligt gränsvärde saknar idén att utgå från en premiss enligt vilken en åtgärd är nyttig om den är kvantitativ effektiv praktisk betydelse.

6.2.2.2 Åtgärdens kvalitativa effektivitet

Huruvida åtgärdsförslaget är kvalitativt effektivt måste sättas i relation till om åtgärden förväntas vara effektiv och utgöra nytta i det enskilda fallet. Brottsbekämpande myndigheter har framhållit att en interimistisk beslutsrätt om HRA skulle underlätta deras verksamhet på flera sätt. Exempelvis i fall där ett tillstånd om HRA redan meddelats, planering genomförts och utrustning riggats, men den brottsmisstänkte byter mötesplats i sista stund. Om det vore möjligt för åklagare att interimistiskt besluta om HRA i sådant fall och verkställa avlyssningen enligt plan skulle man komma över de önskvärda uppgifterna. Under förutsättning att användandet av tvångsmedlet i sådant specifikt fall skulle leda till uppgifter med betydelse i utredningen, kan hävdas att åtgärdsförslaget är kvalitativt effektivt. För en sådan slutsats måste man emellertid utgå från att uppgifterna man kommer över får betydelse i utredningen. En sådan slutsats är svår att dra på förhand, då nyttoeffekten av en åtgärd endast går att fastställa slutligt efter att den vidtagits.

I andra fall handlar det om att spara tid och undgå en tidsineffektiv domstolshandläggning. När brottsbekämparna får kännedom om ett stundande möte mellan brottsmisstänkta som skulle vara av vikt att avlyssna med HRA kan ett snabbt beslut vara avgörande. Vid dessa tillfällen förefaller det omöjligt att hinna inhämta ett tillstånd från rätten, särskilt om mötena äger rum på kvällen eller helgen.²⁵⁸ HRA som metod kräver en omfattande kartläggning och planering. Förutom att i detalj kartlägga den misstänktes

²⁵⁸ Se avsnitt 3.4.2.

förehavanden ska brottsbekämparna bereda sig i det utrymme varvid avlyssningsutrustningen ska placeras, installeras och avläsas. Även här riskerar, förutom önskvärda uppgifter, en hel del utredningsarbete gå om intet när ett avlyssningstillfälle går ”förlorat”. Att möjliggöra för en interimistisk beslutsrätt om HRA i dessa fall skulle leda till att åtgärden kan verkställas, vilket i sin tur skulle medföra kvalitativ effektivitet. Det förefaller dock ologiskt att grunda en verkställd åtgärds kvalitativa effektivitet genom att hävda motsatsen: om en åtgärd inte kommer till stånd på grund av hinder är åtgärden ineffektiv och följaktligen är åtgärder som verkställs effektiva. En sådan slutsats kan tolkas som att alla brottsbekämpande åtgärder ska anses effektiva så länge de verkställs, vilket ju inte stämmer. Enligt de årliga skrivelserna om hemlig tvångsmedelsanvändning ansågs HRA endast utgöra nytta i cirka hälften av fallen.²⁵⁹ I förhållande till den integritetsavvägning som måste göras när man utvärderar ett åtgärdsförslag ställer jag mig frågande till om man i detta fall kan utgå från den uppskattade kvalitativa effektiviteten som förväntas uppnås genom att tillgodose ovan behov.

Om eventuell kvalitativ effektivitet avseende behovet som föranleds av den hotbild kopplad till brottsutvecklingen bör också sägas något. Ökningen inom narkotikabrottslighet kopplas främst till en ökad digitalisering och teknisk utveckling. Internet förefaller ha blivit en handelsplats för diverse olagliga varor. Därtill underlättar internet och andra digitala plattformar även för extremistmiljöer att frodas i allt större utsträckning.²⁶⁰ Att en interimistisk beslutsrätt om HRA skulle vara kvalitativt effektiv vid bekämpning av dessa brott kan ifrågasättas mot bakgrund av att ökningen kopplas till digitaliseringen. HRA är avsedd att avlyssna eller uppta ljud och samtal. Således fungerar HRA som metod om till exempel två misstänkta personer träffas i en bil och diskuterar ett narkotika- eller terrorbrott. Kommunikation som sker på digitala plattformar ligger däremot utanför HRA:s användningsområde. Dessutom får HRA inte användas i preventivt syfte.²⁶¹

²⁵⁹ Se avsnitt 4.3.2.1.

²⁶⁰ Se avsnitt 4.2.1.1 och 4.2.1.3.

²⁶¹ Se avsnitt 3.2.3.2.1.

En lösning som ligger närmare till hands för att komma åt brott som uppmanas och planeras online är HDA, som i enkla ordalag är utformat för att bland annat avläsa digitala spår.²⁶² Det finns således andra metoder som bör vidtas i första hand, varvid det vore direkt olämpligt att införa en interimistisk beslutsrätt om HRA motiverad av en ökad brottslighet online.

Beträffande problematiken om dödligt våld och rådande tystnadskultur kan tänkas att en interimistisk beslutsrätt om HRA har viss förväntad kvalitativ effektivitet. Att det dödliga våldet har ökat på senare år är ett allvarligt samhällsproblem. Våldets karaktär har likväl förändrats och kopplas allt oftare till konflikter mellan kriminella nätverk vilket utgör ytterligare problem. Av detta följer att oskyldiga utomstående utsätts för större risk och dessutom minskar typiskt sett uppklärningsprocenten när gärningsmannen inte finns i brottsoffrets direkta närhet. Våldet äger också allt oftare rum utomhus med skjutvapen på offentliga platser, varvid oskyldiga människor som befinner sig på fel plats vid fel tillfälle riskerar hamna mitt i skottlinjen. Det är sedan länge känt att våld föder våld och således krävs riktade åtgärder som kan bryta den onda cirkeln. Ju tidigare samhället sätter in åtgärder, desto större chans att undvika att våldet eskalerar ytterligare. Interimistiska beslut om HRA har utpekats kunna vara ett effektivt verktyg att tillgripa för att stävja våldsbrottsligheten. Enligt min mening måste verktyg som bedöms vara effektiva i utredningar om våldsbrottslighet, särskilt dödligt våld som utsätter tredje man för stor risk, som utgångspunkt prövas.

Vad gäller rådande tystnadskultur kan antas att möjligheten till avlyssning ökar sannolikheten att nå önskvärda uppgifter som inte kommer fram vid till exempel ett polisförhör. HRA får dock tillgripas endast mot den som är skäligen misstänkt för brott och inte i syfte att avlyssna vittnen eller brottsoffer.²⁶³ HRA skulle följaktligen kunna vara kvalitativt effektiv gentemot en brottsmisstänkt som hållit tyst under förhör, men det finns inget specifikt som talar för att en interimistisk beslutsrätt om medlet är ett

²⁶² Se avsnitt 3.2.2.

²⁶³ Se avsnitt 3.2.3.2.2.

nödvändigt verktyg eller en förutsättning för att HRA ska komma till stånd i dessa fall.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bedömningen av en åtgärds förväntade effektivitet är komplicerad. Ostridigt är att lagstiftaren måste vara på tårna och utveckla effektiva brottsbekämpande instrument i takt med brottsutvecklingen. Vidare finns indikationer som talar för att en beslutsmöjlighet om HRA i stora delar skulle kunna vara effektiv och möta åtminstone delar av de behov som beskrivits ovan. Mot bakgrund därav anser jag att det finns förväntade effektivitetsvinster att tjäna på en generell interimistisk beslutsordning, särskild vad gäller utredningar vid dödligt våld. Således finns anledning att gå vidare i bedömningen och slutligt kommentera och utvärdera även rimligheten i åtgärdsförslaget.

6.2.3 Är åtgärden proportionerlig?

Följande avsnitt ämnar avslutningsvis ge svar på frågan huruvida en utvidgad interimistisk beslutsordning är försvarbar i förhållande till proportionalitet och således står i rimlig proportion till det önskade målet. Bedömningen avser lyfta såväl faktorer som talar för att en interimistisk beslutsrätt om HRA är proportionerlig som faktorer som talar i motsatt riktning.

6.2.3.1 Faktorer som talar för att åtgärden är proportionerlig

Sveriges grundlag, Europakonventionen och praxis från Europadomstolen stipulerar klart och tydligt ramverket för hemlig tvångsmedelsanvändning i Sverige. Skyddet för personlig integritet är en mänsklig rättighet som tillfaller var och en som lever och vistas i Sverige och den får endast sättas åt sidan i undantagsfall. Även upprätthållandet av rättssäkerhet gör sig starkt gällande i svensk rätt. Under förutsättning att en interimistisk ordning införs inom gränserna för detta ramverk kan argumenteras för att den är proportionerlig enligt följande.

Särbehandlingen av HRA vid interimistiska beslut bottnar i att HRA anses vara det mest integritetskränkande hemliga tvångsmedlet.²⁶⁴ Sett till medlets funktion och uppbyggnad, varigenom man både kan avlyssna och övervaka i ett, framstår detta som rimligt. Med utgångspunkt i de i lagen uppställda förutsättningar för tillämpning av hemliga tvångsmedel utmärker sig emellertid inte HRA nämnvärt. Såväl graden på skäligen misstanke som kravet på synnerlig vikt är desamma för samtliga hemliga tvångsmedel. Vidare omfattas samtliga tvångsmedel av samma regler vad gäller sekretess, underrättelseskyldighet och rättssäkerhetsgarantier. Ostridigt har debatten om HRA dock innehållit invändningar om att HRA:s särskilt medförda intrång bör utmärkas genom en markering i lagtexten.²⁶⁵ Invändningar som enligt min mening bär viss tyngd, särskilt vad gäller uttalandena från Lagrådet. Invändningarna vittnar om att medlet är mer ingripande än resterande tvångsmedel, då en sådan debatt aldrig förts beträffande övriga tvångsmedel. Trots alla invändningar har någon sådan markering inte gjorts. Bestämmelsen har såsom den är skriven röstats igenom och godkänts av riksdagen, varvid det finns anledningar som talar för att HRA på vissa plan bör anses jämlik, åtminstone från lagstiftarens håll, med andra hemliga tvångsmedel. Följaktligen talar detta för att det vore proportionerligt att även regelverket om interimistiska beslut är lika för alla hemliga tvångsmedel.

Ytterligare ett argument som talar för en generell interimistisk beslutsordning är det faktum att åklagare beslutar interimistiskt om hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak korrekt sätt. Uppsatsen konstaterar att avslagsfrekvensen vid interimistiska åklagartillstånd är låg. Som framhållits i förarbeten kan inte uteslutas att detta grundas i åklagares höga kompetens att bedöma när förutsättningarna för tillämpningen av en hemlig tvångsmedelsåtgärd är uppfyllda.²⁶⁶ Oaktat detta medför faktumet emellertid att flertalet ansökningar är väl grundade, innefattande ett beaktande av såväl behovsaspekter som proportionalitets- och integritetsaspekter. Därtill används den interimistiska

²⁶⁴ Huruvida en annan bedömning skulle göras idag med beaktande av HDA kan diskuteras. En sådan diskussion inryms emellertid inte inom ramen för denna uppsats.

²⁶⁵ Se avsnitt 3.2.3.2.2 och 3.2.3.2.3.

²⁶⁶ Se avsnitt 3.4.4.

beslutsrätten restriktivt och ska enligt lag endast tillgripas i undantagsfall. Som utgångspunkt bör man således kunna utgå från att åklagare även vid HRA, om en interimistisk beslutsrätt var möjlig, skulle göra korrekta bedömningar. Så länge ett korrekt beslut fattas, det vill säga att en åtgärd endast vidtas när samtliga förutsättningar är uppfyllda, är integritetsintrånget detsamma oavsett om rätten eller en åklagare fattar beslutet. Därmed blir proportionalitetsaspekten en icke-fråga under förutsättning att beslutet är korrekt, eftersom beslutet innefattar en integritetsbedömning varvid behovet redan ansetts överväga intrånget. Ett problem som emellertid uppstår här, och som inte går att bortse, är att integritetsintrånget blir större vid bristfälliga eller felaktiga beslut om HRA, i jämförelse med andra hemliga tvångsmedel. Återigen på grund av att HRA – i sig självt samt i förhållande till övriga tvångsmedel – anses vara särskilt integritetskränkande.

Slutligen, på grund av den tekniska utvecklingen finns idag avsevärt bättre möjlighet att rikta och anpassa avlyssningen så att såväl tiden för HRA och integritetsintrånget för tredje man lättare kan begränsas.²⁶⁷ Om åklagare ges en beslutsmöjlighet skulle de i teorin fortlöpande kunna besluta i frågan om HRA beroende på hur omständigheterna vid tillfället utvecklas. Tidsmässigt skulle även beslutet kunna fattas i nära samband med det samtal som avlyssnas, vilket i sin tur innebär ett mindre intrång för såväl den misstänkte som tvångsmedlet riktas mot som utomstående. Således talar utvecklingen inom den moderna tekniken, kombinerad med de rättssäkerhetsgarantier som omsluter den interimistiska beslutsordningen i övrigt, för att det är rimligt att anförtro åklagare en interimistisk beslutsrätt även beträffande HRA.

6.2.3.2 Faktorer som talar mot att åtgärden är proportionerlig

Den historiska framväxten av hemliga tvångsmedel i Sverige konstaterar att lagstiftningen på området sker i etapper. Lagar införs vanligtvis på prov, för att senare permanentas vid sidan av övriga bestämmelser. Vid en proportionalitetsbedömning ställer jag mig frågande till, i enlighet med teorin

²⁶⁷ Se avsnitt 2.2.2.

om medelnormalisering, om denna successiva utveckling av lagstiftningen sakta förskjuter gränserna för vilka integritetskränkningar som accepteras. Enligt min mening råder idag asymmetri mellan motiv för lagstiftning och tvångsmedlens faktiska tillämpningsområde. När en lagändring eller utveckling i regleringen av de hemliga tvångsmedlen föreslås motiveras införandet inte sällan av ett behov att exempelvis bekämpa en särskild typ av brottslighet eller vissa specifika typer av situationer. Problemet med detta är inte det faktum att nya tvångsmedel införs med sikte på ett specifikt hot och så småningom utvidgas till andra områden. Problematiskt är att utvidgningen redan är inbyggd från första stund. Eftersom lagtexten inte innehåller några vidare begränsningar, går reglerna omedelbart att applicera även på annan, mindre allvarlig brottslighet och mot fler personer. Detta är såklart något som lagstiftaren är medveten om redan vid införandet av regeln. Som exempel kan nämnas att HRA ursprungligen var avsedd att användas endast i lokaler eller fordon som en brottsmisstänkt disponerar. Reglerna möjliggör emellertid även att exempelvis tredje mans privatbostad avlyssnas.²⁶⁸ I linje med teorin om medelnormalisering menar jag således att all utökad användning av hemliga tvångsmedel, och i förevarande fall en utvidgad interimistisk beslutsordning, riskerar leda till lägre trösklar av acceptans för användande av hemliga tvångsmedel i stort. Därmed följer även ett mer övergripande hot mot den personliga integriteten och rättssäkerheten på lång sikt.

Mot bakgrund därav finns anledning att undersöka hur en ytterligare integritetskränkande åtgärd påverkar det totala integritetsintrånget som följer av det hemliga tvångsmedelssystemet. Förutom att varje ytterligare åtgärd givetvis inskränker den misstänktes personliga sfär i högre utsträckning utgör åtgärdsförslaget även en ökad risk för utomstående att drabbas av intrång. Storleken på det intrång som riskerar drabba tredje man måste alltid vägas in vid proportionalitetsbedömningen huruvida en hemlig tvångsmedelsåtgärd bör tillåtas. Om intrånget bedöms vara för stort, ska åtgärden inte heller tillåtas. Det följer av den särskilt noggranna bedömning som måste göras vid

²⁶⁸ Se avsnitt 3.2.3.2.4.

situationer där utomstående personer riskerar drabbas för intrång.²⁶⁹ Försvarare till en utvidgad användning av hemliga tvångsmedel hävdar ibland att de som "har rent mjöl i påsen" inte bör se statlig avlyssning eller övervakning som ett problem, eftersom de minsann inte har något att dölja. Ju fler brottsmisstänkta personer som avlyssnas och övervakas, desto mer information kommer brottsbekämparna över och följaktligen kan fler brott utredas och klaras upp. Sådant resonemang kan vid första anblick framstå fördelaktigt. Problematiskt härvid är att det sällan går att vara helt säker på vem som gjort sig skyldig till brott och att integritetskränkningen är densamma oavsett om man har något att dölja eller ej. HRA som metod riskerar i hög grad, genom sin verkställighetsform, att drabba utomstående personer. Genom att tillståndsförfarandet handläggs i domstol och ett sammanträde hålls skapas emellertid ett skyddsnät för tredje mans integritet. För det första tvingar domstolsprövningen den verkställande myndigheten till eftertanke ifråga om de rättsliga förutsättningarna för tvångsmedlets tillåtlighet är uppfyllda. För det andra samlas vid sammanträdet i regel åklagaren, domaren och det offentliga ombudet vilka allas omdömen ligger till grund för bedömningen och sedermera beslutet. Således säkerställs att tillståndsgivningen kontrolleras av en från brottsbekämparna fristående instans. Bedömningen vid ett interimistiskt åklagarbeslut utgörs endast av åklagarens egna, subjektiva uppfattning. Vid en jämförelse kan tänkas att ett ensamt beslut i större utsträckning innehåller fel eller brister. Den interimistiska beslutsrätten riskerar således medföra att tredje man utsätts för onödiga eller orimligt betungande intrång i större grad, vilket är problematiskt. Ytterligare ett problem följer av underrättelseskyldighetens begränsning och följaktligen tredje mans ovetskap.²⁷⁰ En utomstående som utsätts för en avlyssning eller övervakning ges aldrig en möjlighet att bedöma integritetsintrånget och tillvarata sin rätt.

Det finns även anledning att överblicka helhetsperspektivet kopplad till rättssäkerhet. Låt säga att man inför en rätt för åklagare att fatta interimistiska

²⁶⁹ Se avsnitt 3.2.3.2.4.

²⁷⁰ Se avsnitt 3.5.

beslut om HRA. Om lagstiftningen medger en sådan möjlighet är den förutsägbar, innebärande att människor kan förutse att de kan komma att utsättas för en hemlig rumsavlyssningsåtgärd utan att en domstol föregått beslutet. Därmed skulle kraven på formell rättssäkerhet uppfyllas. Den formella rättssäkerheten ställer emellertid inte upp några uttömmande garantier som skyddar den enskilde från att inte utsättas för onödiga eller orimligt betungande ingrepp. Trots att skyddsmekanismer finns föreskriva i lagen, möjliggör en interimistisk beslutsrätt om HRA det faktum att orimliga intrång kan ske. Regeln skulle därmed vara oetisk i förhållande till materiella värden om inte också den materiella rättssäkerheten beaktas. Vid tidigare överväganden är det just beaktandet av materiella värden, främst skyddet för personlig integritet, som satt stopp för en generell interimistisk beslutsordning. Mot bakgrund av det ovan anförda leds jag till slutsatsen att det inte skett några avsevärda förändringar i denna del. Tvärtom förefaller det mer än någonsin vara viktigt att grunda varje ny eller utvidgad integritetskränkande åtgärd ordentligt eftersom det totala intrånget i den personliga sfären växer för varje åtgärd som införs.

6.3 Slutsats

Sammanfattningsvis anser jag inte att det aktuella hot som föreligger samt den förväntade effektiviteten av en interimistisk beslutsrätt om HRA överväger de aspekter som talar mot att åtgärden är proportionerlig, då åtgärden medför en alltför stor risk för utomstående att utsättas för betungande integritetsintrång. Trots att det hemliga tvångsmedelssystemet omges av skyddsmekanismer ges tredje man ingen fullständig garanti att kunna tillvarata sin rätt. Skydds nätet som skapas genom sammanträdet vid domstolsprövningen minskar också avsevärt risken för godtyckliga bedömningar och missbruk. Samtliga kriterier för åtgärdens införande är därmed inte uppfyllda, i vart fall inte om den införs på lika villkor som resterande hemliga tvångsmedel varvid interimistiska beslut är tillåtna.

Uppsatsen slår fast att det finns ett påtagligt behov av nya verktyg och hjälpmedel som underlättar brottsbekämpningen. Vidare fastslås att vi inte

verkar kunna undvika att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel fortsatt kommer att spilla över och tillämpas på situationer som den inte nödvändigtvis var avsedd för när reglerna infördes. Att förutse varje situation som kan uppkomma är dock omöjligt, fördelaktigt är således att systemet är uppbyggt på detta sätt. Vid just interimistiska beslut kopplade till HRA förefaller emellertid behovet vara knyttet till vissa uppenbara situationer. En interimistisk beslutsrätt om HRA skulle därmed kunna anses lämplig om bestämmelsen förenas med villkor för användningen. I sådant fall skulle tillämpningsglidningar och inte obetydliga brister avseende integritetsintrång kunna undvikas i högsta grad. Vidare skulle en tydlig markering göras i lagen vilket uttryckligen skulle visa att HRA är särskilt integritetskränkande. Avslutningsvis finns följaktligen visst stöd för att en villkorad bestämmelse om interimistiska beslut beträffande HRA skulle vara ett lämpligt medel att tillgripa för att bekämpa den organiserade brottsligheten, eller i vart fall utgöra en effektiv del i kampen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Direktiv

Dir. 2020:104 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.

Statens offentliga utredningar

SOU 1990:51 SÄPO – Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet.

SOU 1998:46 Om buggning och andra hemliga tvångsmedel.

SOU 2002:87 Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet sedan år 1945.

SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys.

SOU 2012:44 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.

SOU 2017:7 Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål.

SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel.

Departementstryck

Ds Ju 1981:22 Hemlig avlyssning m.m. Delbetänkande avgivet av tvångsmedelskommittén.

Ds 1994:51 Skyddet för enskilda personers privatliv.

Ds 1996:59 Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program.

Ds 2005:53 Hemliga tvångsmedel m.m. under stärkt parlamentarisk kontroll.

Ds 2007:2 Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning.

Ds 2008:38 Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten.

Propositioner

Prop. 1975:19 Regeringens proposition om lagstiftning om skydd mot avlyssning.

Prop. 1988/89:124 Om vissa tvångsmedelsfrågor.

Prop. 1994/95:227 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Prop. 1995/96:85 Hemlig kameraövervakning.

Prop. 2002/03:74 Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering.

Prop. 2002/03:146 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.
Prop. 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.
Prop. 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning.
Prop. 2006/07:133 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.
Prop. 2007/08:163 Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m.
Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.
Prop. 2011/12:55 De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation.
Prop. 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.
Prop. 2018/19:138 Straffet för mord.
Prop. 2019/20:64 Hemlig dataavläsning.
Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning.
Prop. 2019/20:145 Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.
Prop. 2019/20:200 En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2007/08:JuU3 Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m.
Bet. 2019/20:JuU21 Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.

Regeringsbeslut

Uppdrag till Åklagarmyndigheten att i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket årligen redovisa användningen av hemliga tvångsmedel (Ju2015/04549/Å).

Övrigt riksdagstryck

Rskr. 2019/20:170.
Skr. 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.
Skr. 2018/19:19 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017.
Skr. 2019/20:56 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018.
Skr. 2020/21:59 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2019.

Litteratur och övriga källor

Abrahamsson, Olle, ”Integritetsskydd med eller utan förnuft”, SvJT 2009, s. 421–434.

Andersson, Simon, *Skälig misstanke – En handbok*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

Axberger, Hans Gunnar, ”Integritetsskydd i perspektiv”, SvJT 2009, s. 468–482.

Beyer, Claes, ”Rättssäkerhet – en formsak”, JT 1990/91, s. 389–402.

Bring, Thomas & Diesen, Christian, *Förundersökning*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2009.

Brottsförebyggande rådet, *Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014. En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet*. Rapport 2015:24, Stockholm, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12, Stockholm, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Rapport 2017:5, Stockholm, 2017.

Brottsförebyggande rådet, *Skjutningar i kriminella miljöer. En intervjustudie*. Rapport 2019:3, Stockholm, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *Dödligt våld i Sverige 1990–2017. Omfattning, utveckling och karaktär*. Rapport 2019:6, Stockholm, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10, Stockholm, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*. Rapport 2020:4, Stockholm, 2020.

Brottsförebyggande rådet, *Kriminalstatistik 2020: Anmäla brott – slutlig statistik*. Publicerad i mars 2021, Stockholm.

Bylund, Torleif, *Tvångsmedel 1: Personella tvångsmedel i straffprocessen*, Iustus förlag, Uppsala, 1993.

Collste, Göran, "Personlig integritet", Centrum för tillämpad etik vid Linköpings universitet, återfinns i bilaga 4 till SOU 1997:39 Integritet, Offentlighet och informationsteknik, 1997, s. 785–807.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2015.

de Vries, Karin, "Right to Respect for Private and Family Life, article 8" i: van Dijk, Pieter; van Hoof, Fried; van Rijn, Arjen & Zwaak, Leo (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5 uppl., Intersentia, Cambridge, 2018, s. 667–733.

Ekelöf, Per Olof, "Rättssamhälle och rättssäkerhet", SvJT 1942, s. 7–19.

Ekelöf, Per Olof; Edelstam, Henrik; Heuman, Lars & Pauli, Mikael, *Rättegång I*, 9 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2016.

Europol (20210310), "New major interventions to block encrypted communications of criminal networks" i: *Europol Newsroom*. Publicerad 2021-03-10, hämtad 2021-04-23.

<<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/new-major-interventions-to-block-encrypted-communications-of-criminal-networks>>

Ferhatovic, Marina, "Polisen om skjutningen i Biskopsgården: Kopplad till pågående gängkonflikt" i: *Dagens Nyheter*. Publicerad 2021-01-14, hämtad 2021-03-22. <<https://www.dn.se/sverige/polisen-om-skjutningen-i-biskopsgarden-kopplad-till-pagaende-gangkonflikt/>>

Flyghed, Janne, "Normalisering av det exceptionella – ett led i den sociala kontrollens expansion" i: Flyghed, Janne (red.), *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet: Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, 2000, s. 38–68.

Flyghed, Janne, "Kriminalitetskontroll – baserad på tro eller vetande?", SvJT 2007, s. 59–68.

Frändberg, Åke, "Om rättssäkerhet", JT 2000/01, s. 269–280.

Granath, Sven & Sturup, Joakim, "Homicide clearance in Sweden 1990–2013 with special reference to firearm-perpetrated homicides", 19 *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* (2018) s. 98–112.

Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod" i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red), *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur, 2018.

Landström, Lena, "Hemliga tvångsmedel i brottsutredande syfte – Vem kan säga nej?", *Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland* 2015, s. 493–509.

Liem, Marieke; Suonpää, Karoliina; Lehti, Martti; Kivivuori, Janne; Granath, Sven; Walser, Simone & Killias, Martin, "Homicide clearance in Western Europe", 16 *European Journal of Criminology* (2019) s. 81–101.

Lindberg, Gunnel, *Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 20 d §*, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

Lindberg, Gunnel, *Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 21 a §*, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 4 uppl., Karnov Group, Stockholm, 2018.

Lindblom, Per Henrik, "Tvekamp eller inkvisition? Reflektioner om straffprocessens samhällsfunktion och grundstruktur", *SvJT* 1999, s. 617–655.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning, *Helårsbedömning 2021 – sammanfattning: Terrorhotet mot Sverige 2021*. Rapport 2021, Stockholm.

Nek, Lennart, *Personlig integritet: den privata sfären*, Författares bokmaskin, Stockholm, 1997.

Olsson, Erik, "Antalet skjutningar och döda ökade 2020" i: *Svenska Dagbladet*. Publicerad 2020-12-30, hämtad 2021-03-22.
<<https://www.svd.se/antalet-skjutningar-och-doda-okade-2020>>

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritze, Stockholm, 1995.

Polismyndigheten, *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015. Kortversion*. Rapport av Noa vid Polismyndigheten, dnr A185.839/2015, Stockholm, 2015.

Polismyndigheten, *Drogsituationen – lägesbild i Sverige 2013–2016*. Rapport av Polismyndigheten och Tullverket, dnr ANA2016-271, Stockholm, 2016.

Polismyndigheten, *Insatser mot illegala vapen och explosiva varor i landet. Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Rapport Ju2015/09349/PO, Stockholm, 2018.

Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*. Dnr A457.772/2019, Stockholm, 2019.

Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2020*. Dnr A623.293/2020, Stockholm, 2021.

Polismyndigheten (20210326), ”Unik möjlighet att sätta in brottsförebyggande åtgärder” i: *Nyhet från polisen*. Publicerad 2021-03-26, hämtad 2021-04-23. <<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2021/mars/unik-mojlighet-att-satta-in-brottsforebyggande-atgarder/>>

Ramberg, Anne, ”Tvångsmedel, rättssäkerhet och integritet – går det att förena?”, SvJT 2007, s. 154–170.

Regeringskansliet (20210414), ”Ett tryggare Sverige”. Senast uppdaterad 2021-04-14, hämtad 2021-04-21. <<https://www.regeringen.se/regeringspolitik/ett-tryggare-sverige/>>

Regeringskansliet (20190921), *Pressträff om åtgärder mot gängvåldet*. Publicerad 2019-09-21, hämtad 2021-03-24. <<https://www.youtube.com/watch?v=vUQ95jBG4Hs&t=415s>>

Regeringskansliet (20190921), *34-punktsprogrammet: Regerings åtgärder mot gängkriminaliteten*. Publicerad 2019-09-21, hämtad 2021-03-22. <<https://www.regeringen.se/regeringspolitik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regerings-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>>

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Strömholm, Stig, ”Individens skyddade personlighetsfär” i: *Om våra rättigheter*, Antologi utgiven av Rättsfonden, 1980.

Strömholm, Stig, ”Integritetsskyddet – Ett försök till internationell lägesbestämning”, SvJT 1971, s. 695–736.

Sturup, Joakim; Karlberg, Daniel & Kristiansson, Marianne, "Unsolved homicides in Sweden: A populationbased study of 264 homicides", 257 *Forensic Science International* (2015) s. 106–113.

Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2020*. Stockholm, 2021.

Tanaka, Sofia, "Stora skador efter kraftig explosion vid bostadshus" i: *Dagens Nyheter*. Publicerad 2021-03-23, hämtad 2021-03-23.
<<https://www.dn.se/sverige/kraftig-small-vid-bostadshus-i-hoganas/>>

Ulväng, Magnus, "Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?", SvJT 2007, s. 1–16.

Zila, Josef, "Om rättssäkerhet", SvJT 1990, s. 284–305.

Åklagarmyndigheten, *Framställning om ändringar i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken*. Stockholm, 2019.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 1996 s. 577.

Europadomstolen

Klass m.fl. mot Tyskland, nr. 5029/71, Europadomstolens dom den 6 september 1978.

Malone mot Förenade Kungariket, nr. 8691/79, Europadomstolens dom den 2 augusti 1984.

Niemietz mot Tyskland, nr. 13710/88, Europadomstolens dom den 16 december 1992.

Pretty mot Förenade Kungariket, nr. 2346/02, Europadomstolens dom den 29 april 2002.

Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhiev mot Bulgarien, nr. 62540/00, Europadomstolens dom den 28 juni 2007.

S. & Marper mot Förenade Kungariket, nr. 30562/04 och 30566/04, Europadomstolens dom (stora avdelningen) den 4 december 2008.

Uzun mot Tyskland, nr. 35623/05, Europadomstolens dom den 2 september 2010.

Zakharov mot Ryssland, nr. 47143/06, Europadomstolens dom (stora avdelningen) den 4 december 2015.

Riksdagens ombudsmän

JO:s ämbetsberättelse 1992/93, 204.

JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 101.

JO:s ämbetsberättelse 2003/04, s. 63.

JO:s ämbetsberättelse 2011/12, s. 74.