



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Amanda Björkengren

**Preventiv hemlig husrannsakan**  
Avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till  
personlig integritet avseende Säkerhetspolisens  
underrättelseverksamhet

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin för examen: Period 1 VT2022

# Innehåll

SUMMARY .....	1
SAMMANFATTNING .....	3
FÖRORD .....	4
FÖRKORTNINGAR .....	5
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1 INTRODUKTION.....	6
1.2 FORSKNINGSFRÅGAN .....	7
1.3 TEORI .....	7
1.3.1 <i>Särskilt om effektiv brottsbekämpning och personlig integritet</i> .....	11
1.4 METOD.....	12
1.5 AVGRÄSNINGAR.....	13
1.6 FORSKNINGSLÄGET.....	16
1.7 DISPOSITION .....	16
<b>2 BAKGRUND: PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL OCH SÄKERHETSPOLISENS UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET .20</b>	
2.1 PREVENTIVA STRAFFPROCESSUELLA TVÅNGSMEDEL .....	20
2.2 SÄKERHETSPOLISENS VERKSAMHETSOMRÅDEN – EN VIKTIG SKILLNAD FRÅN POLISMYNDIGHETEN .....	22
2.3 SÄKERHETSPOLISENS UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET, AKTÖRERNA MYNDIGHETEN ARBETAR EMOT OCH BEHOVET AV PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL.....	23
2.4 SÄKERHETSPOLISENS FÖRSLAG OM HUSRANNSAKAN I UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET .....	25
<b>3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER: DEN PERSONLIGA INTEGRITETEN OCH VÄGLEDANDE PRINCIPER FÖR PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL.....</b>	<b>27</b>
3.1 ALLMÄNT OM DEN PERSONLIGA INTEGRITETEN.....	27
3.1.1 <i>Lagstadgat skydd för den personliga integriteten</i> .....	28
3.1.2 <i>Lagstiftarens försök att konkretisera den personliga integriteten</i> .....	31
3.2 SAMBANDET MELLAN PERSONLIG INTEGRITET OCH RÄTTSSÄKERHET – LIKA MEN ÄNDÅ OLIKA? .....	35
3.3 VÄGLEDANDE PRINCIPER VID ANVÄNDNING AV PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL .....	37
<b>4 EFFEKTIV BROTTSBEKÄMPNING STÄLLT MOT RÄTTEN TILL PERSONLIG INTEGRITET .....</b>	<b>39</b>
4.1 EFFEKTIVITET KONTRA INTEGRITET – EN BRISTFÄLLIG DEBATT?.....	40
4.2 DEN STRAFFRÄTTSLIGA UTVECKLINGEN .....	41
4.3 TILLIT TILL SÄKERHETSTJÄNSTER – EN OFRÅNKOMLIG PARADOX?.....	44
4.4 EFFEKTIVITET KONTRA INTEGRITET AVSEENDE SÄKERHETSPOLISENS UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET .....	47
<b>5 PREVENTIVLAGEN .....</b>	<b>50</b>
5.1 SYFTE OCH GRUNDLÄGGANDE REKVISIT FÖR PREVENTIVLAGEN.....	50
5.2 BROTTSKATEGORIER I PREVENTIVLAGEN.....	52
5.3 RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER I PREVENTIVLAGEN .....	52
5.3.1 <i>Förhandsprövning</i> .....	53
5.3.2 <i>Offentligt ombud</i> .....	54
5.3.3 <i>Tidsbegränsade tillstånd och villkor till skydd för den personliga integriteten</i> .....	55
5.3.4 <i>Överskottsinformation</i> .....	55
5.3.5 <i>Underrättelse till enskild</i> .....	56
5.3.6 <i>Tillsyn och efterhandskontroll genom Säkerhets- och integritetskyddsnämnden</i> .....	59
5.3.7 <i>Krav på årlig redovisning av tillämpningen</i> .....	60
5.4 SÄKERHETSPOLISENS TILLÄMPNING AV PREVENTIVLAGEN I PRAKTIKEN .....	61
5.5 KRITIK MOT FÖRARBETENA TILL PREVENTIVLAGEN OCH BRISTEN PÅ ANALYS AV EFFEKTERNA PÅ DEN PERSONLIGA INTEGRITETEN.....	62

<b>6</b>	<b>PREVENTIV HEMLIG HUSRANNSAKAN – ETT GODTAGBART INTRÅNG I DEN ENSKILDES PERSONLIGA INTEGRITET?</b> .....	<b>65</b>
6.1	VARFÖR INFÖRDES INTE HUSRANNSAKAN URSPRUNGLIGEN I PREVENTIVLAGEN?.....	66
6.2	HUSRANNSAKAN I BROTTSFÖREBYGGANDE SYFTE – INTE ETT NYTT FENOMEN .....	67
6.2.1	<i>Möjligheterna till husrannsakan utanför en förundersökning i polislagen</i> .....	68
6.2.2	<i>Bestämmelserna kring husrannsakan i lagen om särskild utlänningskontroll</i> .....	69
6.3	PREVENTIV HEMLIG HUSRANNSAKAN – VIKTIGA SKILLANDER MOT HUSRANNSAKAN ENLIGT RB.....	71
6.4	PREVENTIV HEMLIG HUSRANNSAKANS EFFEKTER FÖR DEN ENSKILDE.....	75
6.4.1	<i>Ett oundvikligt och markant intrång i den personliga integriteten</i> .....	75
6.4.1.1	Syfte, behov och eventuell nytta av preventiv hemlig husrannsakan för Säkerhetspolisen .....	75
6.4.1.2	Effekter för den enskilde sett till den personliga integriteten .....	77
6.4.1.3	Svårigheterna i att bedöma det sammanvägda integritetsintrånget av flera preventiva tvångsmedel 79	
6.4.2	<i>Preventiv hemlig husrannsakan eller hemlig rumsavlyssning – är något mer kränkande?</i> .....	80
6.4.2.1	Respektive tvångsmedels förmodade integritetsintrång .....	81
6.4.2.2	Andra faktorer av betydelse: typ av information, överskottsinformation, tredje man och effektivitetsaspekter .....	82
<b>7</b>	<b>AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b> .....	<b>85</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....	<b>89</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>94</b>
	<b>BILAGA A</b> .....	<b>95</b>

# Summary

Coercive preventive measures are secret coercive measures used in intelligence, meaning that a pre-trial investigation has not yet been initiated. The Swedish Security Service has in a request from 2021 proposed an amendment of the Act on Measures to Prevent Certain Particularly Serious Crimes (2007:979), the Prevention Act, which would make it possible to conduct searches in intelligence. This would result in searches becoming a secret coercive measure. The proposed amendment is in this essay referred to as *preventive secret searches*.

Using an analytical legal dogmatic method as well as a liberal theory of the rule of law, this thesis investigates what the relationship between the conflicting interests of efficient crime control and the individual's right to personal integrity looks like, and should look like, in relation to the proposed preventive secret searches. This investigation only examines the question in relation to the Swedish Security Service.

The overall conclusion is that there is no straightforward answer as to what the relationship between the two conflicting interests looks like, or even what it should look like. This investigation has identified several problems in assessing the relationship between the two interests in relation to the proposed preventive secret searches. The most pressing one is the fact that there is barely any previous research on the matter of preventive secret searches. Also, there is a lack of closer investigation as to the application of the Prevention Act, since the legislation was made permanent in 2015, and the effects it since has meant for the Swedish Security Service, as well as for the individual. The Swedish government continues to prioritize measures to prevent criminal activity. It also seems to be more open to preventive coercive measures at the expense of the individual's personal integrity when the target of such measures is likely to be of interest to the Swedish Security Service. The act of bugging has however been deemed too intrusive to be used in

intelligence before a pre-trial investigation has been initiated. Despite certain similarities between bugging and preventive secret searches, there are important differences that make it difficult to assess to what extent preventive secret searches are to be considered at least equally intrusive in respect to the individual's right to personal integrity.

# Sammanfattning

Preventiva tvångsmedel är tvångsmedel med preventivt syfte som används, utan att en förundersökning är inledd, i underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisen har i en hemställan från 2021 lagt fram önskemål om en författningsändring av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) som skulle möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet. Den förslagna reformen, vilken här benämns *preventiv hemlig husrannsakan*, skulle i praktiken innebära att husrannsakan blir ett hemligt tvångsmedel.

Uppsatsen tillämpar analytisk rättsdogmatisk metod och en liberal teori om rättssäkerhet för att utreda hur avvägningen ser ut, och bör se ut, mellan intressena effektiv brottsbekämpning och individens rätt till personlig integritet i relation till ett införande av husrannsakan i preventivlagen. Utredningen är avgränsad till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet.

Den övergripande slutsatsen är att det inte finns ett entydigt svar – varken kring hur avvägningen ser ut, eller hur den bör se ut. Under utredningen har flera aspekter som orsakar svårigheter vid en bedömning av intresseavvägningen identifierats. Av särskild betydelse är bristen på tidigare forskning om preventiv hemlig husrannsakan, och avsaknaden av närmare utredning av tillämpningen av preventivlagen och effekterna av denna, både för Säkerhetspolisen och den enskilde, efter att lagen permanentades 2015. Regeringen prioriterar fortlöpande åtgärder för att förhindra brott och det tycks finnas en större acceptans att tillåta integritetsingripande åtgärder när det handlar om personer som kan komma att bli föremål för Säkerhetspolisens underrättelsearbete. Emellertid har hemlig rumsavlyssning i förarbeten bedömts för integritetskränkande för att kunna användas i underrättelseverksamhet. Trots vissa likheter finns betydande skillnader mellan hemlig rumsavlyssning och preventiv hemlig husrannsakan som gör det svårt att med säkerhet avgöra huruvida preventiv hemlig husrannsakan innebär ett motsvarande intrång i den personliga integriteten.

# Förord

Först och främst vill jag tack min handledare Karol Nowak för alla värdefulla råd under skrivandets gång och för alla intressanta diskussioner vi haft den här våren.

Tack till min familj för allt stöd och all peppning under alla dessa år! Tack mamma för allt du hjälpt mig med, jag hade inte klarat det utan dig.

Avslutningsvis, tack Hannes. Du är mitt allt.

Maj 2022, Stockholm

*Amanda Björkengren*

# Förkortningar

Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EKMR	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FRA-lagen	Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
HDA	Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning
Inhämtningslagen	Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
LSU	Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll
Preventivlagen	Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RiR	Riksrevisionen
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
Siun	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar



# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Som Sveriges civila säkerhetstjänst intar Säkerhetspolisen en särställning bland de brottsbekämpande myndigheterna. Den brottsliga verksamhet Säkerhetspolisen arbetar mot anses särskilt allvarlig och med anledning av detta har Säkerhetspolisen särskilda förutsättningar när det kommer till hemliga tvångsmedel. Regeringen har konstaterat att:

”[...] medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll.”<sup>1</sup>

Särskilt anmärkningsvärt i detta hänseende är Säkerhetspolisens möjligheter att använda så kallade preventiva tvångsmedel – tvångsmedel med preventivt syfte som används, utan att en förundersökning är inledd, i underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisen har tillgång till fler preventiva tvångsmedel än övriga brottsbekämpande myndigheter. De preventiva tvångsmedlen regleras idag i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen), lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen om hemlig dataavläsning (HDA). Preventivlagen reglerar möjligheten att, i underrättelseverksamhet, använda hemlig kameraövervakning, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation samt möjligheten att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

---

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:177 s. 46.

Säkerhetspolisen har i en hemställan från 2021 lagt fram önskemål om en författningsändring av preventivlagen som skulle möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet.<sup>2</sup> Reformen om husrannsakan som Säkerhetspolisen föreslagit skulle i praktiken innebära att husrannsakan, i den utsträckning det används enligt preventivlagen, blir ett hemligt tvångsmedel.

Förslaget väcker flera frågor då intresset av att klara upp och förhindra brott sker på bekostnad av den enskildes personliga integritet.<sup>3</sup> Vad skulle en sådan författningsändring innebära för den enskilde? Hur tungt väger intresset av den enskildes rätt till personlig integritet emot intresset av effektiv brottsbekämpning när det handlar om terrorbrott och brott mot rikets säkerhet? Hur tungt borde det väga?

## 1.2 Forskningsfrågan

Uppsatsen syftar till att undersöka hur rätten till personlig integritet förhåller sig till behovet av effektiv brottsbekämpning gällande Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och den brottsliga verksamhet de ska förhindra. Detta görs med utgångspunkt i frågeställningen:

*Hur ser/bör avvägningen se ut mellan intressena effektiv brottsbekämpning och individens rätt till personlig integritet i relation till ett införande av husrannsakan i preventivlagen?*

## 1.3 Teori

Den här uppsatsen utgår från en liberal teori om rättssäkerhet, vilken kanske enklast beskrivs genom talesättet ”hellre nio fria brottslingar än en enda som sitter oskyldigt dömd”. I grunden bygger detta på den liberala rättsstatsidén som kan sammanfattas som statens skydd av den enskilda individen mot staten själv. Åke Frändberg beskriver rättsstatsidén utifrån termerna

---

<sup>2</sup> Säkerhetspolisens hemställan (se bilaga A).

<sup>3</sup> Ekelöf m.fl. (2018) s. 43

skyddsobjekt, beskyddare, skyddsmedel, hotsubjekt och hotmedel. Skyddsobjektet utgörs av människorna, staten utgör både beskyddaren och hotsubjektet, medan skyddsmedlet är rättsordningen och hotmedlet är missbruk av rättsordningen. Rättsstatsidéen bygger sålunda på tanken att staten genom användandet av rättsordningen skyddar individen mot statens missbruk av samma rättsordning. Frändberg benämner detta förhållande ”rättsstatens paradox”. För att förekomma maktmissbruk delas statsmakten upp på olika organ som ska kontrollera varandra.<sup>4</sup> Frändberg beskriver rättsstaten utifrån fyra fundamentala rättsstatsvärden: rättslighet, rättssäkerhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet.<sup>5</sup> Rättslighet handlar om allas likhet inför lagen medan rättssäkerhet understryker vikten av förutsebarhet och insyn i rättsliga frågor och beslut. Rättstrygghet innebär att våldsutövning genom staten enbart får förekomma i syfte att förhindra att människor behöver utstå ett ännu större ont, och rättstillgänglighet ställer upp krav på att organ med en kontrollfunktion överser lagstiftande- och rättstillämpande organ, vilka den enskilda kan vända sig till för om- eller överprövning.<sup>6</sup>

Rättssäkerhet, en fundamental aspekt av en rättsordning, kan följaktligen ses som ett av fyra grundläggande rättsstatvärden. Alexander Peczenik väljer att bryta nere rättssäkerhetsbegreppet i två delar: formell respektive materiell rättssäkerhet. Formell rättssäkerhet handlar om förutsebarhet gällande offentlig maktutövning. Myndigheter och offentliga organs beslutsfattande ska ha stöd i lagar och regler, vilket skapar en förutsebarhet som skyddar individen mot godtycklig maktutövning. Det ställs krav på rättsreglerna utifrån öppenhet; lagar och praxis ska vara tillgängliga och begripliga för allmänheten och även öppna för kritik, likaså ska allmänheten som huvudregel ha insyn i allmänna handlingar. Det finns även krav på en viss varaktighet, då allt för snabba lagändringar leder till osäkerhet kring utgången av rättsliga beslut och även en oförmåga hinna efterleva det som föreskrivs i

---

<sup>4</sup> Frändberg (1997) s. 25 f.

<sup>5</sup> Ibid. s. 27 ff.

<sup>6</sup> Ibid. s. 27 f.

rättsreglerna. Myndigheters verksamhet ska framgå av rättsreglerna, vilka ska vara allmänt hållna men samtidigt uppnå en viss nivå av precishet för att skapa förutsebarhet. Detta resulterar i formell likhet inför lagen, dvs. att ingen åtnjuter fördelar som inte har stöd i lag eller undslipper lagstadgade straffsanktioner. Det finns även materiell likhet inför lagen, vilket innebär att diskriminering inte får förekomma. Åtskillnader i lag får enbart ske utifrån etiska skäl, såsom att skydda en viss grupp genom positiv särbehandling. För att en stat ska anses vara en rättsstat krävs enbart formell likhet inför lagen, materiell likhet innebär emellertid en starkare rättsstat.<sup>7</sup>

Materiell rättssäkerhet handlar om det faktiska innehållet i rättsreglerna avvägt emot etiska grundvärden. Peczenik menar att medan formell rättssäkerhet tar hänsyn till förutsebarheten i rättsliga beslut är kravet på förutsebarhet inte en förutsättning för att besluten är etiskt godtagbara. Rättskipning och beslutsfattande bör därför grunda sig på en rimlig avvägning mellan förutsebarhet, genom beaktande av rättsnormer, och andra etiska värden. Materiell rättssäkerhet är resultatet av en sådan sammanvägning mellan formell rättssäkerhet och andra etiska aspekter.<sup>8</sup> I ett idealsamhälle har lagstiftaren tagit så pass hänsyn till etiska grundvärden att den materiella rättssäkerheten följer av den formella.<sup>9</sup>

En liberal synen på rättssäkerhet återfinns även i den svenska rättsordningen. Det kanske tydligaste exemplet är genom de straffrättsliga principerna *in dubio mitius*, dvs. i tveksamma fall skall ska det för den misstänkte eller tilltalade fördelaktigaste alternativet väljas, och *in dubio pro reo* som bland annat innebär att åklagaren har bevisbördan i brottmål. Båda principerna gäller utan uttryckligt lagstöd.<sup>10</sup> Begreppet rättssäkerhet har här en tydlig utgångspunkt i att värna om den misstänktes eller tilltalades rättigheter. Att helt värna om ett intresse innebär dock att ett annat måste åsidosätts eller

---

<sup>7</sup> Peczenik (1995) s. 51–54, 90.

<sup>8</sup> Ibid. s. 94 f.

<sup>9</sup> Ibid. s. 95.

<sup>10</sup> Nowak (2003) s. 32 f; SOU 1996:185 s. 367 f.

åtminstone i någon utsträckning inskränkas. I fråga om den misstänkte blir det motstående intresset brottsoffret. Här går det att ifrågasätta hurvida det är etiskt rimligt att, i en intresseavvägning i brottsutredningar och brottmål, prioritera den som misstänks för brottet rättigheter över den som utsatts för brottet. Vad säger egentligen att den presumerade brottslingens rättigheter ska gå före? Bör det inte i stället arbetas mer förebyggande till skydd för samhällets invånare?

Tanken om två motstående intressen kan sägas genomsyra hela straffprocessen då denna bygger på en fortlöpande intresseavvägning mellan förverkligandeprincipen och skyddsprincipen. Det är dessa två principer som bestämmelserna i rättegångsbalken (RB) i huvudsak bygger på. Medan förverkligandeprincipen handlar om möjligheten att förverkliga ändamålen bakom strafflagstiftningen, tar skyddsprincipen sikte på skyddet för individen mot rättsövergrepp. Regler som möjliggör användandet av exempelvis tvångsmedel kan härledas ur förverkligandeprincipen, medan regler som utgör det processuella rättsskyddet härleds ur skyddsprincipen. Straffprocessen innebär en konstant avvägning mellan dessa värden, då ingen av principerna tillåts dominera vid framtagandet av lagstiftningen.<sup>11</sup>

Likaså kan frågan om rättssäkerhet ses utifrån en avvägning mellan motstående intressen. Utgångspunkten är skyddet för individen mot ingrepp från staten, men frågan blir om och när vi glider över i ett mer kollektivistiskt brottsofferskyddstänkande där staten primärt ska skydda individerna från varandra? I förarbetena till preventivlagen förs resonemang som anknyter till frågan om olika skyddsvärden, däribland potentiella brottsoffer. Själva lagföringen av mycket allvarliga brott beskrivs som önskvärt utifrån ett samhällsskyddsperspektiv, men det poängteras att det ändå är viktigare att brotten inte ens fullbordas. Även en endast marginell ökning av förhindrade brott understryks som oerhört värdefullt för samhället och dess invånare.<sup>12</sup> Det framgår uttryckligen att regeringens åsikt var att:

---

<sup>11</sup> Nowak (2003) s. 63 f.

<sup>12</sup> Prop. 2005/06:177 s. 44.

”[...] medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll.”<sup>13</sup>

Regeringen konstaterade till och med att en potentiell inskränkning av tredje mans integritetsintressen kunde anses berättigat i vissa fall utifrån de behovs- och effektivitetsskäl som fanns inom det brottsbekämpande området.<sup>14</sup> När preventivlagen senare permanentades gjordes samma bedömning.<sup>15</sup>

### **1.3.1 Särskilt om effektiv brottsbekämpning och personlig integritet**

Uppsatsen syftar som nämnt bland annat till att undersöka den intresseavvägning som aktualiseras i fråga om preventiva tvångsmedel. Syftet med reformer som den Säkerhetspolisen presenterat i sin hemställan är att öka effektiviteten i brottsbekämpningen. Uppsatsen innefattar inte en empirisk undersökning av om så faktiskt är fallet, utgångspunkten har varit att Säkerhetspolisens påståenden om behov och effekterna preventiv hemlig husrannsakan stämmer. Önskemål och behov från de brottsbekämpande myndigheterna för att de på bästa sätt ska efterleva sina samhällsuppdrag ställer upp ramar för vad som utgör effektiv brottsbekämpning. Regeringen har konstaterat att det är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång både till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg och tillgång till information i ett tidigt stadie, för att effektivt kunna förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet.<sup>16</sup> Vad som i övrigt anses utgöra effektiv brottsbekämpning utreds inte närmare i denna uppsats. Fokus är i stället de konsekvenser för den personliga integriteten som sådana initiativ kan

---

<sup>13</sup> Prop. 2005/06:177 s. 46.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Prop. 2013/14:237 s. 99.

<sup>16</sup> Dir. 2021:102 s. 1

medföra, och den avvägning mellan dessa värden som måste göras. Innebörden av begreppet personlig integritet diskuteras närmare i avsnitt 3.1.

## 1.4 Metod

I uppsatsen tillämpas analytisk rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden definieras traditionellt som att utreda gällande rätt med ledning av de vedertagna rättskällorna.<sup>17</sup> Rättskällorna utgörs primärt av lag, lagförarbeten, prejudikat och doktrin.<sup>18</sup> Rättskällornas ställning i juridisk argumentation bestäms av vissa rättskälleprinciper. De viktigaste av dessa fastställer att lagar, andra föreskrifter och fasta sedvanerättsliga regler *ska* beaktas som auktoritetsskäl i juridisk argumentation medan prejudikat och lagförarbeten *bör* beaktas som auktoritetsskäl. Rättsvetenskaplig litteratur däremot *får* beaktas som auktoritetsskäl.<sup>19</sup> Den traditionella definitionen av rättsdogmatiken är dock snäv och omfattar generellt sett inte någon närmare analys av den rätt som fastställts. Det finns dock en vidare bestämning av rättsdogmatiken som även inbegriper analys av empiriskt material och kan innefatta argument *de lege de ferenda*, förutsatt att det är en utveckling av analysen av gällande rätt.<sup>20</sup> För att tydliggöra att det är den senare, mer vida tolkningen av rättsdogmatiken som avses, används benämningen analytisk rättsdogmatisk metod.

Utgångspunkten för utredningen är det förslag som Säkerhetspolisen presenterat i sin hemställan.<sup>21</sup> Detta är endast ett förslag och utgör därmed inte gällande rätt. Regeringen har dock genom kommittédirektivet *Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet* tillsatt en utredare som bland annat ska överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet, och vid behov lämna författningsförslag.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Sandgren (2018) s. 49.

<sup>18</sup> Ibid. s. 45.

<sup>19</sup> Peczenik (1995) s. 35.

<sup>20</sup> Sandgren (2018) s. 48 f.

<sup>21</sup> Se bilaga A.

<sup>22</sup> Se dir. 2021:102.

Utredningen ska redovisas den 22 oktober 2022.<sup>23</sup> Kommittédirektivet visar på hur tydlig och bestämd regeringen är med att frågan om husrannsakan i preventivt syfte både ska undersökas och övervägas. Det handlar inte om förslag från regeringen till utredaren om vad denne kan granska, utan direkta anvisningar om vad som ska göras.

Trots att Säkerhetspolisens förslag inte ännu är gällande rätt, blir en utredning av rättsläget på området avgörande för att avgöra hur intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet ser ut i förhållande till ett införande av preventiv hemlig husrannsakan. Utgångspunkten för denna uppsats blir därmed dels en utredning vad som utgör den personliga integriteten enligt gällande rätt och vad detta innebär för rättskydd för individen, dels en redogörelse för gällande rätt avseende de preventiva tvångsmedlen i preventivlagen. Resonemang från förarbeten som visar på hur avvägningen mellan effektivitet och integritet i förhållande till preventiva tvångsmedel blir särskilt viktiga i arbetet med att besvara forskningsfrågan.

## 1.5 Avgränsningar

Begreppet underrättelseverksamhet är relativt mångfacetterat och kan hänföras till såväl militära och polisiära verksamheter och metoder som civila. Med hänvisning till uppsatsens syfte och forskningsfråga används den definition av underrättelseverksamhet som presenteras i propositionen Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt och senare även i kommittédirektivet Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet. Med underrättelseverksamhet avses därför fortsättningsvis:

”[...] de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att samla in, bearbeta och analysera information för att förebygga, förhindra

---

<sup>23</sup> Se dir. 2021:113.



eller upptäcka brottslig verksamhet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts”.<sup>24</sup>

De brottsbekämpande myndigheterna utgörs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket.<sup>25</sup> I denna utredning är det endast Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet som beaktas, en avgränsning gjord med anledning av den brottsliga verksamheten som faller inom myndighetens ansvarsområde och det faktum att den författningsändring av preventivlagen som Säkerhetspolisen föreslagit primärt skulle komma att påverka dess egna verksamhet. Säkerhetspolisens uppdrag kan kort sammanfattas som att förebygga, förhindra och utreda brottslig verksamhet som innebär brott eller hot mot rikets säkerhet. Det rör sig följaktligen om särskilt allvarlig brottslighet och avseende dessa brott har regeringen ansett att det finns ett särskilt behov att få bruka vissa tvångsmedel utanför en förundersökning, innan det ännu finns en konkret brottsmisstanke.<sup>26</sup>

Definitionen av begreppet preventiva tvångsmedel skiljer sig lite åt mellan diverse förarbeten. För den här uppsatsens vidkommande avses med preventiva tvångsmedel sådana tvångsmedel som de brottsbekämpande myndigheterna får använda i underrättelseverksamhet och därmed får beslutas om utan att en förundersökning har inletts.<sup>27</sup>

Utgångspunkten för uppsatsens utredning är Säkerhetspolisens hemställan om ett införande av husrannsakan i underrättelseverksamhet enligt de förutsättningar som gäller enligt preventivlagen. Kort sagt ett införande av husrannsakan som tvångsmedel i preventivlagen. Uppsatsen använder begreppet *preventiv hemlig husrannsakan* för att tydliggöra när just husrannsakan som tvångsmedel i preventivlagen, enligt Säkerhetspolisens

---

<sup>24</sup> Prop. 2018/19:96 s. 14; Dir. 2021:102 s. 5.

<sup>25</sup> RiR 2016:2 s. 7.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:177 s. 40.

<sup>27</sup> Jfr dir. 2021:102 s. 4, prop. 2013/14:237 s. 98 och Säkerhetspolisens hemställan s. 1 (Se bilaga A).

förslag, avses. Det är ett begrepp framtaget specifikt för denna uppsats och är därmed inte en benämning Säkerhetspolisen själv använder. I hemställen avses reell husrannsakan, och det är endast denna typ av husrannsakan som utredningen behandlar. Uppsatsen utreder inte frågan om vilka föremål som vid en husrannsakan borde kunna beslagtas eller en närmare reglering av detta. Syftet är inte heller att i detalj presentera ett förslag på vad som borde omfattas eller hur en bestämmelse om husrannsakan faktiskt borde se ut i preventivlagen. I stället handlar det om att diskutera och problematisera kring vad ett införande av preventiv hemlig husrannsakan skulle innebära för den enskildes rätt till personlig integritet och hur detta förhåller sig till intresset av effektiv brottsbekämpning. Med anledning av Säkerhetspolisens förslag är preventivlagen uppsatsens huvudsakliga fokus. De andra två lagstiftningarna som reglerar preventiva tvångsmedel, inhämtninglagen och HDA, beskrivs endast översiktligt för att skapa en förståelse för de möjligheter till tvångsmedelsanvändning som finns för Säkerhetspolisen i dagsläget inom underrättelseverksamhet.

Det bör även nämnas att det idag finns möjligheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att använda husrannsakan i visst brottsförebyggande syfte utanför en förundersökning. Med anledning av detta diskuteras vissa paragrafer i polislagen och lagen om särskild utlänningskontroll (LSU), trots att det inte rör sig om preventiva tvångsmedel. Att kort diskutera dessa regler syftar till att dels exemplifiera att det idag finns viss möjlighet att använda husrannsakan utanför en förundersökning, dels att lyfta fram hur intresseavvägningen sett ut mellan effektivitet och integritet i dessa fall. Det ska dock observeras att Polismyndighetens brottsförebyggande arbete skiljer sig stort från Säkerhetspolisens. Detta är relevant då det innebär att förutsättningarna för myndigheterna skiljer sig åt, vilket i sin tur resulterar i att det inte kan dras direkta paralleller mellan det som gäller för Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen.

## 1.6 Forskningsläget

Det finns mycket lite skrivet kring husrannsakan och eventuell preventiv användning av detta. Det är huvudsakligen i statliga utredningar och propositioner detta ens berörts, och då är det ändå i otroligt begränsad utsträckning. Frågan om att införa husrannsakan i preventivlagen tycks inte ha behandlats närmare sedan det i propositionen till preventivlagen från 2006 konstaterades att husrannsakan vid den tidpunkten inte skulle ingå som tvångsmedel i preventivlagen.

Hemliga tvångsmedel finns det mer information om, men i den utsträckning dessa används preventivt, alltså som preventiva tvångsmedel, blir underlaget återigen mer begränsat. Material som berör hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning kan användas för viss information och exempel på resonemang, men direkta paralleller mellan tvångsmedel som används under en förundersökning och dem som används i underrättelseverksamhet bör göras med aktsamhet då reglerna har helt olika bakomliggande syften.<sup>28</sup>

Av särskild vikt har varit utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, den mest omfattande utredning av preventivlagens tillämpning.<sup>29</sup> Denna utredning genomfördes dock inför lagens permanentande och resulterade i ett antal materiella ändringar i lagen, vilket måste beaktas. Bristen på forskning på området har framtvingat fram en förhållandevis fri genomlysning i vissa delar av uppsatsen.

## 1.7 Disposition

I kapitel 2 återges grundläggande information om preventiva tvångsmedel och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, bakgrundsinformation som är nödvändig för uppsatsens vidare utredning. Syftet är att förklara funktionen

---

<sup>28</sup> Se SOU 2012:44 s. 500 för resonemang kring problematiken i att dra direkta paralleller med hemliga tvångsmedel som används under en förundersökning.

<sup>29</sup> SOU 2012:44.

med preventiva tvångsmedel och hur dessa skiljer sig från övriga straffprocessuella tvångsmedel. Avsnittet om Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet syftar till att skapa en övergripande förståelse för vad underrättelsearbete innebär och de särskilda förutsättningar detta i sin tur kräver. Avslutningsvis presenteras Säkerhetspolisens förslag om husrannsakan i underrättelseverksamhet. Då uppsatsen utreder frågan om preventiv hemlig husrannsakan är det viktigt att närmare granska Säkerhetspolisens förslag för att få en bättre förståelse för vad myndigheten avser med förslaget samt hur en sådan ändring skulle påverkas dess uppdrag.

I kapitel 3 fastställs de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen. Begreppet personlig integritet utreds och en definition för uppsatsen fastställs. Personlig integritet diskuteras sedan i förhållande till rättssäkerhet i syfte att belysa viktiga skillnader mellan begreppen. En förståelse för denna diskrepans är viktig vid en avvägning mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet, och blir därmed även viktig vid den senare analysen av preventiv hemlig husrannsakan. Slutligen redogörs för de grundläggande och vägledande principer som all tvångsmedelsanvändning, preventiv eller brottsutredande, ska leva upp till: legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Genom att utreda vad den personliga integriteten innebär, vilket skydd avseende detta som finns för individen och vilka vägledande principer all tvångsmedelsanvändning måste leva upp till, syftar kapitlet till att utreda de grundläggande förutsättningarna för preventiv hemlig husrannsakan. Förutsättningarna vidareutvecklas sedan i kapitel 5 genom en utredning av preventivlagen som gällande rätt.

I kapitel 4 presenteras och diskuteras avvägningen mellan intressena effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Inledningsvis uppmärksammas några av de brister i effektivitets- och integritetsdebatten som identifierats av den tidigare rättschefen Olle Abrahamsson. Därefter granskas övergripande trender i den straffrättsliga utvecklingen de senaste åren kopplade till frågan om effektivitet kontra integritet. Syftet är att identifiera allmängiltiga trender

som skulle kunna ge indikationer på hur intresseavvägningen ser ut förhållande till frågan om preventiv hemlig husrannsakan. Särskilda problemspekter i intresseavvägningen kopplat till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet lyfts sedan fram och analyseras. Särskilt relevant är vikten av allmänhetens förtroende för myndigheter och den motsättning som uppstår avseende bristen på insyn i en säkerhetstjänst och säkerhetstjänstens behov av hög sekretess. Kapitlet syftar till att ge en helhetsbild av frågan om hur den personliga integriteten förhåller sig till intresset av effektiv brottsbekämpning gällande Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Denna helhetsbild blir sedan en utgångspunkt för en närmare analys av preventiv hemlig husrannsakan i kapitel 6.

Kapitel 5 inleds med en utredning av preventivlagen som gällande rätt, dess rekvisit och de rättssäkerhetsgarantier för den enskilde som återfinns i lagen. Det återges även en kort presentation av mängden tillstånd som årligen beslutas enligt lagen. Syftet är att ge läsaren en förståelse för hur lagstiftningen ser ut och vad den innebär mer konkret för den enskilde, eftersom detta är en förutsättning för att sedan kunna analysera preventiv hemlig husrannsakan utifrån avvägningen mellan intressena effektiv brottsbekämpning och individens rätt till personlig integritet.

I kapitel 6 utreds och analyseras frågan om preventiv hemlig husrannsakan som ett tvångsmedel i preventivlagen. De föregående kapitlen har syftat till att arbeta fram en förståelse för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet. I detta kapitel appliceras den kunskapen på frågan om preventiv hemlig husrannsakan. Inledningsvis diskuteras skälen till att husrannsakan inte ursprungligen infördes i preventivlagen i samband med dess framtagande. Sedan görs en översiktlig granskning av två lagstiftningar som visar på att husrannsakan i brottsförebyggande syfte, utanför ramen för en förundersökning, inte är ett helt nytt fenomen i gällande rätt. Syftet är belysa hur intresseavvägningen mellan effektivitet och integritet sett ut i fråga om husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Därefter klarläggs centrala

skillnader mellan vad som gäller för husrannsakan enligt bestämmelserna i RB och vad som skulle gälla vid ett eventuellt införande av husrannsakan som preventivt tvångsmedel i preventivlagen. Slutligen diskuteras de effekter preventiv hemlig husrannsakan i underrättelseverksamhet skulle kunna komma att få för den enskilde, med särskilt beaktande av den personliga integriteten. I denna del genomförs en jämförelse av preventiv hemlig husrannsakan och hemlig rumsavlyssning sett till respektive tvångsmedels förmodade intrång i den personliga integriteten. Syftet är att försöka fastställa i vilken utsträckning preventiv hemlig husrannsakan, sett till integritetskränkningen, är att likställas med hemlig rumsavlyssning. Anledningen till detta är att hemlig rumsavlyssning, i intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet, bedömts för integritetskränkande för att vara ett preventivt tvångsmedel.

I kapitel 7 sammanfattas vad som framkommit under utredningen, samtidigt som några avslutande reflektioner kring ämnet presenteras. Syftet är dels att ge läsaren av övergripande bild av utredningens slutsatser och därigenom besvara forskningsfrågan, dels att diskutera och utveckla dessa slutsatser utifrån observationer som gjorts kring ämnet under arbetets gång.

## **2 Bakgrund: preventiva tvångsmedel och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet**

I detta kapitel återges grundläggande information om preventiva tvångsmedel och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, bakgrundsinformation som är nödvändig för uppsatsens vidare utredning. Syftet är att förklara funktionen och syftet med preventiva tvångsmedel och hur dessa skiljer sig från övriga straffprocessuella tvångsmedel. Avsnittet om Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet syftar till att skapa en övergripande förståelse för vad underrättelsearbete innebär och de särskilda förutsättningar detta i sin tur kräver. Avslutningsvis presenteras Säkerhetspolisens förslag om husrannsakan i underrättelseverksamhet för att få en bättre förståelse för vad myndigheten avser med förslaget samt hur en sådan ändring skulle påverka dess uppdrag. Detta kommer fortlöpande vara en utgångspunkt i uppsatsens vidare utredning.

### **2.1 Preventiva straffprocessuella tvångsmedel**

Straffprocessuella tvångsmedel är åtgärder som vidtas i myndighetsutövning av de brottsbekämpande myndigheterna, och innebär intrång i den enskildes rättsfär utan att personen har lämnat sitt samtycke. Hemliga tvångsmedel är de straffprocessuella tvångsmedel som får vidtas mot en individ utan att personen är medveten om det, och kan det antas, trots att personen inte vet om att åtgärderna pågår, att det sker mot personens vilja.<sup>30</sup> De hemliga tvångsmedlen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemliga kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning, kvarhållande (och kontroll) av

---

<sup>30</sup> SOU 2018:61 s. 41.

försändelse, samt inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen.

Rättegångsbalkens reglering av tvångsmedel kräver generellt att användandet av tvångsmedel sker inom ramen för en pågående förundersökning, alltså i syfte att utreda ett misstänkt brott.<sup>31</sup> Rättegångsbalkens regler ger inte möjlighet att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte, vilket gör regleringen mindre lämplig avseende Säkerhetspolisens uppdrag om att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott.<sup>32</sup> Preventiva tvångsmedel har till syfte att förhindra framtida brottslighet.<sup>33</sup> De preventiva tvångsmedlen regleras i inhämtningslagen, HDA och preventivlagen.

Inhämtningslagen reglerar omständigheterna under vilka Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, inom ramen för underrättelseverksamhet, får inhämta övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Av 1 § inhämtningslagen framgår det att detta omfattar uppgifter om meddelanden skickade till eller från ett telefonnummer till annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, och inom vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Inhämtning av uppgifter om meddelanden är begränsade till historiska uppgifter.<sup>34</sup>

HDA är en ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 2020. Med hemlig dataavläsning avses att uppgifter, som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem. Detta framgår av 1 § HDA. Av 4–10 §§ HDA framgår att hemlig dataavläsning får användas både under en förundersökning och utanför en förundersökning. Lagen om hemlig

---

<sup>31</sup> Se 23 kap. 16 § RB och 24–28 kap. RB.

<sup>32</sup> SOU 2009:70 s. 100.

<sup>33</sup> Prop. 2013/14:237 s. 98.

<sup>34</sup> Se Uttalande från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden den 17 oktober 2019, Dnr 109-2019 och 110-2019.



dataavläsning reglerar även hantering av överskottsinformation i 29–31 §§. Lagen är tidsbegränsad till fem år, varpå den ska utvärderas.<sup>35</sup>

För en redogörelse av preventivlagen se kapitel 5.

## **2.2 Säkerhetspolisens verksamhetsområden – en viktig skillnad från Polismyndigheten**

I samband med att Sveriges 21 polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen omorganiserades till en myndighet, Polismyndigheten, den 1 januari 2015, etablerades Säkerhetspolisen som en fristående myndighet. Ombildningen handlade inte om att ändra arbetsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och polisen i övrigt, utan syftade i stället till tydligare styrning, ökad agilitet och förbättrade resultat inom polisens verksamhet.<sup>36</sup>

Det tillhör både Polismyndigheten och Säkerhetspolisens uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, detta framgår av 2–3 §§ polislagen. Säkerhetspolisens arbete är dock, tillskillnad från Polismyndigheten, centrerat kring brottslig verksamhet som innebär brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. I 3 § förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen görs en mer utförlig uppräknning av Säkerhetspolisens uppgifter. Säkerhetspolisen har fem verksamhetsområden: kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Här ingår även att förhindra att individer som är eller kan komma att bli ett säkerhetshot uppehåller eller etablerar sig i Sverige.<sup>37</sup> I arbetet mot den brottsliga verksamhet som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde blir underrättelsearbete särskilt viktigt.

---

<sup>35</sup> Prop. 2019/20:64 s. 99.

<sup>36</sup> Prop. 2013/14:110 s. 1.

<sup>37</sup> Säkerhetspolisen, ”Om Säkerhetspolisen” <<https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen.html>> (besökt 2021-03-10).

## **2.3 Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, aktörerna myndigheten arbetar emot och behovet av preventiva tvångsmedel**

Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst och bedriver i egenskap av detta underrättelse- och säkerhetsarbete.<sup>38</sup> Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens arbete ligger på att förebygga brott, vilket innebär att myndigheten inte i första hand arbetar utifrån brottsanmälningar. I stället krävs att Säkerhetspolisen själv uppdagar och identifierar aktörer som har för avsikt att begå brott som hotar Sveriges säkerhet för att sedan fastställa förutsättningarna för att dessa personer ska kunna realisera sina planer. Underrättelseverksamheten bygger på informationsinhämtning på ett såpass tidigt stadium att en person eller gruppering ännu inte har konkreta planer för brott.<sup>39</sup>

Vid en diskussion om Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet är det viktigt att beakta de aktörer Säkerhetspolisen generellt arbetar emot och dessa aktörers förutsättningar. Det rör sig ofta om personer med hög säkerhetsmedvetenhet. I de fall det rör sig om misstänkta spioner är det personer som ofta är utbildade inom säkerhetsfrågor och kan använda sig av störningsutrustning och liknande för att motverka och avslöja Säkerhetspolisens bevakning.<sup>40</sup> Även terroristgrupper har utvecklat en hög säkerhetsmedvetenhet och kommunikationsdisciplin, och våldsbejakande extremister har en god medvetenhet om vilka lagar och övervakningsmetoder aktivister kan komma att beröras av.<sup>41</sup> För att kunna för att bemöta och hantera sådan kunskap behöver Säkerhetspolisen själv tillgång till särskilda medel.

---

<sup>38</sup> Se 1 § förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

<sup>39</sup> SOU 2012:44 s. 114, 532.

<sup>40</sup> Ibid. s. 528.

<sup>41</sup> Ibid. s. 527 f.

Informationsinhämtning inom underrättelseverksamhet kan beskrivas som att lägga ett pussel.<sup>42</sup> Metoder för inhämtning av information, utöver preventiva tvångsmedel, inkluderar bland annat fysisk spaning, källdrivning, öppna källor, information från andra myndigheter och samarbete med utländska säkerhetstjänster.<sup>43</sup> Säkerhetspolisen, men även Polismyndigheten och Tullverket, har poängterat att olika metoder för att inhämta information ska ses som komplement, inte alternativ, till varandra.<sup>44</sup> Ofta används flera metoder att inhämta information parallellt med varandra, och det har av representanter för Säkerhetspolisen beskrivits som viktigt med flera olika källor för säkerställa korrekt information.<sup>45</sup>

Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel inom ramen för dess underrättelseverksamhet handlar om att ge myndigheten bättre förutsättningar att förhindra vissa allvarliga brott.<sup>46</sup> I förarbetet till preventivlagen understryker regeringen att Säkerhetspolisen har ett påtagligt behov av att få bruka tvångsmedel innan en förundersökning har inletts, särskilt avseende uppdragen författningsskydd, kontraspionage, och kontraterrorism.<sup>47</sup> Det påpekas även att en förundersökning, vilken bland annat syftar till att utreda huruvida ett brott förövats och vem som skäligen kan misstänkas för brottet, skiljer sig från den brottsförebyggande verksamhet som är en primär uppgift för Säkerhetspolisen inom dess ansvarsområde. Skillnaden i syften innebär dock inte att det finns ett mindre behov av att nyttja tvångsmedel, tvärtom.<sup>48</sup> I den omfattande utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott från 2012, som bland annat granskade preventivlagen, hur den tillämpats och dess effekter för den personliga integriteten, gjordes bedömningen att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att få använda vissa hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning för att förhindra vissa brott. I de fall när preventivlagen hade tillämpats kom utredningen fram till att den

---

<sup>42</sup> Ibid. s. 435.

<sup>43</sup> Ibid. s. 427.

<sup>44</sup> Ibid. s. 525.

<sup>45</sup> Ibid. s. 427 f, 431.

<sup>46</sup> Prop. 2005/06:177 s. 38, 44; SOU 2020:16 s. 396.

<sup>47</sup> Prop. 2005/06:177 s. 40.

<sup>48</sup> Ibid.

hade varit av beaktansvärd nytta.<sup>49</sup> När det kommer till den allvarliga brottsligheten Säkerhetspolisen arbetar emot har regeringen klargjort att det anses särskilt viktigt att åtgärder vidtas innan brotten ännu hunnit genomföras vilket innebär att underrättelsearbetet måste påbörjas innan det går att uttala misstankar om ett visst brott.<sup>50</sup>

## 2.4 Säkerhetspolisens förslag om husrannsakan i underrättelseverksamhet

I maj 2021 lämnade Säkerhetspolisen in en hemställan om författningsändring för att möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet.<sup>51</sup> Förslaget går ut på att införa en möjlighet i preventivlagen att använda husrannsakan under samma förutsättningar som gäller övriga tvångsmedel i lagen.<sup>52</sup> För att syftet med bestämmelsen inte ska gå förlorat understryker Säkerhetspolisen att samma förutsättningar om underrättelse till enskilda måste gälla för husrannsakan som för andra tvångsmedel enligt preventivlagen – dvs. en möjlighet till preventiv hemlig husrannsakan. Det behöver inte vara möjligt att ta föremål i beslag med stöd av preventivlagen, men de uppgifter som påträffas vid en husrannsakan bör kunna användas för att inleda en förundersökning. Följaktligen, om Säkerhetspolisen påträffar exempelvis sprängmedel vid en husrannsakan bör detta kunna tas i beslag och genom det inleds då en förundersökning.<sup>53</sup> I november 2021 tillsatte regeringen en utredare som bland annat ska granska i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet.<sup>54</sup>

Husrannsakan med stöd av preventivlagen skulle enligt Säkerhetspolisen positivt påverka myndighetens underrättelsearbete avseende både

---

<sup>49</sup> SOU 2012:44 s. 536 f.

<sup>50</sup> Prop. 2005/06:177 s. 38, 44; SOU 2020:16 s. 396.

<sup>51</sup> Se Säkerhetspolisens hemställan (Se bilaga A).

<sup>52</sup> Se avsnitt 5.1–5.3.6 för en utveckling av rekvisiten och rättssäkerhetsgarantierna i preventivlagen.

<sup>53</sup> Säkerhetspolisens hemställan s. 5 f (se bilaga A).

<sup>54</sup> Dir. 2021:102 s. 2.

kontraterrorism och brott mot Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen menar att preventiv hemlig husrannsakan exempelvis skulle göra att det går att bekräfta eller avfärda attentatsplaner på ett tidigare stadium och mer konkret sätt än vad som idag är möjligt utifrån de preventiva tvångsmedlen och andra metoder för informationsinhämtning som finns. Likaså skulle preventiv hemlig husrannsakan exempelvis kunna används för att effektivt undersöka och sedan bekräfta eller avfärda underrättelser om att aktörer inom de våldbejakande högerextremistiska eller islamistiska miljöerna förvarar vapen i en bostad.<sup>55</sup>

Säkerhetspolisen medger att preventiv hemlig husrannsakan innebär ett ingrepp i den personliga integriteten, men menar att det sammantagna intrånget i den personliga integriteten endast marginellt skulle öka. Förklaringen är att möjligheten att använda husrannsakan dels skulle minska behovet att använda de andra tvångsmedlen enligt preventivlagen, dels att de inte behöver användas under lika lång tid som i dagens underrättelsearbete.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Säkerhetspolisens hemställan s. 4 f. Se Bilaga A för fler av Säkerhetspolisens exempel, tagna från verkliga händelser, där husrannsakan med stöd av preventivlagen skulle varit till stora nytta för myndigheten.

<sup>56</sup> Ibid. s. 2 ff (se bilaga A).

### **3 Teoretiska utgångspunkter: den personliga integriteten och vägledande principer för preventiva tvångsmedel**

I detta kapitel fastställs de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen. Begreppet personlig integritet utreds både utifrån vad som framgår i lagstiftning och hur begreppet försökts definieras i förarbeten, varpå en definition för uppsatsen fortsatta utredning fastställs. Därefter diskuteras personlig integritet i förhållande till rättssäkerhet i syfte att belysa att, trots visst samband och likheter, finns det viktiga skillnader mellan begreppen. Dessa skillnader problematiseras sedan utifrån Peczeniks uppdelning av rättssäkerhet i formell respektive materiell rättssäkerhet. Slutligen beskrivs de grundläggande och vägledande principer som all tvångsmedelsanvändning, preventiv eller ej, ska leva upp till: legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Detta syftar till att klargöra de grundläggande förutsättningarna som gäller för alla preventiva tvångsmedel och därmed även bör tas hänsyn till vid en analys av hemlig preventiv husrannsakan.

#### **3.1 Allmänt om den personliga integriteten**

Vad begreppet personlig integritet konkret innebär är svårt att svara på. Det lagstadgade skyddet för den personliga integriteten finns utspritt i såväl grundlag som speciallagar. För denna uppsats vidkommande undersöks endast det grundläggande skydd för den personliga integriteten som finns fastställt i regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), då dessa bestämmelser kan sägas utgöra de rättsliga ramarna för de straffprocessuella tvångsmedlen. De underbestämmelser om den personliga

integriteten som återfinns i speciallagar granskas därmed inte i det följande, annat än om de inte direkt rör frågan om preventiva tvångsmedel.

Trots att rätten till personliga integritet åtnjuter visst skydd både i nationell och internationell rätt, saknas en lagstadgad definition av vad som utgör den personliga integriteten. I följande underkapitel utreds innebörden av personliga integriteten med utgångspunkt i dels relevanta bestämmelser i RF och EKMR, dels diverse försök att konkretisera begreppet i olika statliga utredningar. Syftet är att klargöra vad begreppet innefattar samt vilket skydd som finns för den enskildes rätt till personlig integritet i frågan om hemliga övervakningsmetoder. Detta är avgörande för uppsatsens vidare utredning av intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och preventiv hemlig husrannsakan.

### **3.1.1 Lagstadgat skydd för den personliga integriteten**

#### *Regeringsformen*

I svensk rätt återfinns grundläggande skydd för rätten till personlig integritet i RF. Av 1 kap. 2 § RF framgår att all offentlig makt ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Bestämmelsen ger inte upphov till några rättigheter för medborgarna, utan ger uttryck för särskilt viktiga målsättningar inom det allmännas verksamhet.<sup>57</sup> Enligt 2 kap. 6 § 1 st RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, samt även mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av andra stycket framgår dessutom att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om

---

<sup>57</sup> Prop. 2019/20:64 s. 32; Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2022-03-07).

det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Det är dock inte fråga om någon absolut rätt, utan det framgår av 2 kap. 20, 21 och 25 §§ RF att begränsningar får göras i lag. En begränsning får dock endast genomföras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningen får dessutom aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

### *EKMR*

EKMR gäller som svensk lag och lag eller föreskrift får därför inte meddelas i strid med denna enligt 2 kap. 19 § RF.<sup>58</sup> Av artikel 8.1 EKMR framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikeln tar främst sikte på ett skydd mot godtycklig myndighetsinblandning. Av artikel 8.2 framgår att rätten till skydd för privat- och familjeliv får inskränkas förutsatt att tre rekvisit är uppfyllda: intrånget måste ha stöd i lag, det måste uppfylla ett av de syften som anges i paragrafen, och intrånget måste även vara nödvändigt för att uppnå nämnt syfte.<sup>59</sup> Ett av de legitima syften som uppställs i paragrafen är förebyggande av oordning eller brott. Kravet på inhemskt lagstöd innebär i sin tur krav på vissa rättssäkerhetsgarantier som ska tillgodoses i nationell rätt, bland annat skydd mot godtycke, krav på tillgänglighet för allmänheten och krav på förutsebarhet.<sup>60</sup>

Europadomstolen har behandlat frågan om krav på förutsebarhet i förhållande till hemliga tvångsmedel och andra spanings- och övervakningsåtgärder. I den kontexten innebär inte kravet på förutsebarhet att en person på förhand ska kunna veta när denne sannolikt får sina samtal avlyssnade av myndigheter, då detta skulle medföra möjligheten att anpassa sitt agerande därefter. Det

---

<sup>58</sup> Lag (1994:1219).

<sup>59</sup> Ehrenkrona, Europakonventionen, art. 8, Karnov (JUNO) (besökt 2022-03-07).

<sup>60</sup> Prop. 2019/20:64 s. 33; Danelius (2015) s. 432, 369 f.



handlar i stället om krav på tydlighet i lagstiftningen gällande sådana övervakningsåtgärder – lagen ska ge tillräcklig indikation om vilka omständigheter som ska föreligga och vilka krav som ställs på myndigheterna för att få bruka sådana medel.<sup>61</sup>

I *Klass m.fl. mot Tyskland* från 1978 konstaterade Europadomstolen att hemlig övervakning av korrespondens och kommunikation kan, i exceptionella fall, vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle i syfte att skydda den nationella säkerheten och/eller för att förebygga och förhindra brott.<sup>62</sup> Genom praxis har domstolen sedermera utvecklat ett antal minimikrav som uttryckligen måste tillgodoses i inhemsk lagstiftning gällande hemliga övervakningsmetoder för att förekomma maktmissbruk.<sup>63</sup> Enligt dessa minimikrav ska det av nationell lagstiftning framgå:

- Typen av brott som kan leda till beslut om åtgärden,
- En definition av den personkrets som kan komma att utsättas för åtgärden,
- Begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå,
- Regler för hur undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas ska ske,
- De försiktighetsåtgärder som ska vidtas vid överföring av den inhämtade informationen till andra parter,
- Under vilka omständigheter som informationen kan eller måste raderas.<sup>64</sup>

Vid en bedömning av huruvida nationell lagstiftning står i strid med artikel 8 har Europadomstolen även fastställt att det, utöver minimikraven, ska beaktas vilka åtgärder som implementerats för att överse verkställandet av de hemliga övervakningsåtgärderna, möjligheterna till underrättelse samt de rättsmedel

---

<sup>61</sup> Roman Zakharov mot Ryssland, punkt 229.

<sup>62</sup> Klass m.fl. mot Tyskland, punkt 48.

<sup>63</sup> Se avsnitt 5.3 angående de rättssäkerhetsgarantier som återfinns i preventivlagen samt bedömningen i utredningar att preventivlagen lever upp till rättssäkerhetskraven i RF och EKMR.

<sup>64</sup> Weber och Saravia mot Tyskland, punkt 95.

som finns tillgängliga för den enskilde i nationell lagstiftning.<sup>65</sup> Europadomstolen har även konstaterat när det kommer till en avvägning mellan statens intresse att värna om den nationella säkerheten genom hemlig övervakning och individens rätt till integritetsskydd, har stater har ett relativt stort bedömningsutrymme att välja vilka medel som krävs för att uppnå syftet med att skydda den nationella säkerheten.<sup>66</sup>

Enligt artikel 13 EKMR ska var och en, vars rättigheter enligt konventionen kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Detta gäller även om kränkningen förövats av någon i egenskap av offentlig myndighetsutövning. Av propositionen De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation från 2012 framgår att artikel 13 inte förutsätter rättsmedel inför domstol, utan det kan vara tillräckligt med administrativa rättsmedel.<sup>67</sup>

### **3.1.2 Lagstiftarens försök att konkretisera den personliga integriteten**

Avsaknaden av en lagstadgad definition av begreppet gör det relevant att studera de diskussioner som förts i utredningar och propositioner kring detta för att få en bättre förståelse för vad begreppet innebär för lagstiftaren. Det har poängterats att det är vanskligt, i princip omöjligt, att försöka fastställa en positiv bestämning av den personliga integriteten, då detta skulle kräva en uttömmande lista av alla de situationer en enskilds personliga integritet ska respekteras och skyddas.<sup>68</sup> En annan anledning till att begreppet är svårfångat är att rätten till en privat sfär inte är absolut, utan är relaterad till och beroende av olika omständigheter, vilka dessutom kan förändras över tid.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Roman Zakharov mot Ryssland, punkt 238.

<sup>66</sup> Se exempelvis Klass m.fl. mot Tyskland, punkt 49; Leander mot Sverige, punkt 59; Malone mot Förenade Kungariket, punkt 81; Weber och Saravia mot Tyskland, punkt 106.

<sup>67</sup> Prop. 2011/12:55 s. 55.

<sup>68</sup> SOU 2007:22 del 1 s. 63.

<sup>69</sup> SOU 2016:41 s. 147.

Den personliga integriteten diskuterades i en utredning från 1984 med utgångspunkt i att begreppet integritet kan delas upp i olika komponenter. Det handlar om den rumsliga integriteten (hemfrid), den materiella integriteten (egendomsskydd), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skydd för den personliga friheten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin). Husrannsakan lyfts fram som exempel på ett intrång i den rumsliga och materiella integriteten som även kan innebära intrång i den personliga integriteten i ideell mening.<sup>70</sup> Denna uppdelning diskuterades till viss del i utredningen Skyddet för den personliga integriteten från 2007, där delas dock integriteten in i yttre och inre skikt. Det yttre skiktet avser rumslig, materiell och kroppslig integritet, medan det inre skiktet omfattar de så kallade kärnområdena som är starkt förknippade med individen och dennes personlighet. Utredningens utgångspunkt kring begreppet personlig integritet avgränsades till information om individen och användning av identifieringsdata, då detta ansågs ”fånga in just [de] inre [skikten] av den personliga integriteten”.<sup>71</sup>

Det tycks finnas en viss skillnad mellan begreppen integritet och personlig integritet i de tidigare utredningarna. Fängelsestraff och expropriation lyftes 2007 fram som exempel på åtgärder som i viss mening kan anses integritetskränkande, utan att nödvändigtvis förknippas med personlig integritet.<sup>72</sup> Personlig integritet förefaller således vara starkare förknippat med individens identitet och personliga tankar, än vad begreppet integritet är. Huruvida en skillnad i begreppens innebörd fortfarande anses föreligga är oklart då ömsom integritet, ömsom personlig integritet används. Exempelvis diskuteras problematiken i att fastställa en positiv bestämning av den personlig integriteten i propositionen till lagen om hemlig dataavläsning. Det konstaterades att ett sådant fastställande skulle innebära” [...] att formulera

---

<sup>70</sup> SOU 1984:54 s. 42.

<sup>71</sup> SOU 2007:22 del 1 s. 65.

<sup>72</sup> Ibid.

en beskrivning som pekar ut alla de situationer i vilka individen har rätt att få sin integritet respekterad och skyddad”.<sup>73</sup> Här tycks begreppen mer synonyma. För denna uppsats vidkommande är begreppen personlig integritet och integritet att ses som utbytbara.

En återkommande utgångspunkt i diskussionerna kring den personliga integriteten är att det handlar om den enskildes rätt till en privat sfär skyddad från både fysiska och psykiska oönskade intrång.<sup>74</sup> En konklusion kring begreppet personlig integritet i departementspromemorian Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie från 1994 var att:

”Det är svårt att ge ett sådant begrepp en tydligare avgränsning än att det innefattar vad som normalt framstår som angeläget att värna om för att den enskilde skall vara tillförsäkrad en rimlig, fredad, privat zon.”<sup>75</sup>

I utredningen Den personliga integriteten från 2016 valde Integritetskommittén att ansluta sig till departementspromemoriens slutsats av begreppet.<sup>76</sup>

Trots problematiken i att finna en homogen definition finns det ett behov av en viss klarhet i vad som avses med personlig integritet. Integritetskommittén har understrukit att oavsett om det anses finnas ett behov av en exakt definition eller om omfånget av begreppet i stället bör avgöras från fall till fall, med utgångspunkt i 2 kap. 6 § RF, måste innebörden av den personliga integriteten vara så pass tydlig att det går att utröna vad som utgör en kränkning eller otillbörligt intrång i den personliga integriteten.<sup>77</sup> I utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott konstaterades att all befogenhet staten har att bereda sig tillgång till personlig information om den

---

<sup>73</sup> Prop. 2019/20:64 s.84.

<sup>74</sup> T.ex. SOU 1970:47 s. 48; SOU 2002:18 s. 52 f.

<sup>75</sup> Ds 1994:51 s. 8 f.

<sup>76</sup> SOU 2016:41 s. 147 f.

<sup>77</sup> Ibid. s. 148.

enskilda, samt varje användande dessa befogenheter, dvs. användande av hemliga tvångsmedel, innebär ett ingrepp i den personliga integriteten. Hur stort intrång i den personliga integriteten ett tvångsmedel innebär beror på dess utformning och tillämpning.<sup>78</sup> Vid en bedömning om ett intrång skett ska en avvägning göras utifrån de berördas intressen. Den integritetskränkande åtgärdens syfte, behov och eventuell nytta ska vägas emot effekten av intrånget för den enskilde. Påverkan på den enskilde bedöms utifrån graden av känslighet sett till uppgifterna men även typen av intrång, dess omfattning och det sammanhang det skett. Dessutom bör mindre ingripande åtgärder ha beaktats.<sup>79</sup>

Det är svårt att fastställa en definition av vad den personliga integriteten faktiskt innebär. Begreppet är flytande och öppet för tolkning, och det förfaller vara en rättighet som vi varken tänker på att vi har eller saknar förrän den trampas på eller helt åsidosätts. I den här uppsatsen är definitionen av den personliga integritet en amalgamation av det som lyfts fram ovan. Med personlig integritet avses en individs privata sfär, både i psykisk och fysisk bemärkelse. Enkelt sagt innebär övervakning eller intrång i en miljö där en person ska kunna känna sig trygg och säker en integritetskränkning – ett intrång av något slag i någons hem eller privata kommunikation innebär därmed ett tydligt intrång i dennes personliga integritet. Utifrån den uppdelning som gjordes 1984 är det personlig integritet i ideell mening som bäst ger uttryck för vad som i denna uppsats avses med personlig integritet. Det blir dock en fråga om en bedömning från fall till fall, med utgångspunkt i de punkter som lyftes fram i utredningarna från 2012 och 2016, vilka diskuterats ovan. En husrannsakan innebär en kränkning av den personliga integriteten, hur omfattande denna är och om den därmed kan godtas måste dock bedömas utifrån omständigheterna i det aktuella fallet och vilka rättssäkerhetsgarantier som finns till skydd för den enskilde. En husrannsakan på ett kontor torde generellt sett inte innebära samma intrång i den personliga integriteten som en husrannsakan i någons hem. En preventiv hemlig

---

<sup>78</sup> SOU 2012:44 s. 480.

<sup>79</sup> SOU 2016:41 s. 149.

husrannsakan torde innebära ett särskilt intrång då den enskilde inte underrättas om åtgärden.

### **3.2 Sambandet mellan personlig integritet och rättssäkerhet – lika men ändå olika?**

Rättsregler och deras tillämpning ska alltid vara rättssäkra, här kan det inte kompromissas, men intrång i den personliga integriteten kan accepteras om tillräckligt behov kan påvisas.<sup>80</sup> Både rättssäkerhet och rätten till personlig integritet utgör ett skydd för individen gentemot staten. Emellertid, som diskuterat i avsnitt 1.3, handlar rättssäkerhet om tydlighet, förutsebarhet, skydd mot godtycklig maktutövning, medan rätten till personlig integritet i stället lägger fokus på individens rätt till en privat och skyddad sfär. Begreppen hänger därmed ihop, men är inte synonyma. Detta är en viktig punkt att uppmärksamma. Det torde kunna sägas vara en självklarhet idag att rättsregler måste uppfylla starka rättssäkerhetsgarantier, det är dock inte lika självklart i vilken utsträckning inskränkningar av den personliga integriteten ska tolereras. Skillnaden blir särskilt påtaglig vid en diskussion om hemliga och preventiva tvångsmedel.

Det går givetvis inte att utgå från att alla lagförslag per automatik är rättssäkra. Å andra sidan kan det inte heller förutsättas att ökad reglering gällande hemliga tvångsmedel per automatik korrelerar till försämrad rättssäkerhet. Det hänger på vilka skyddsgarantier som satts upp runt omkring dessa möjligheter.<sup>81</sup> En reglering av tvångsmedel kan dock uppfylla alla de rättssäkerhetsgarantier som anses fundamentala i en rättsstat, och därmed anses rättssäker, men likväl innebära en integritetskränkning för den enskilde.<sup>82</sup> Det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel medför kan accepteras om det belagda behovet och nyttan av de hemliga tvångsmedlen är tillräckligt stora.<sup>83</sup> Integritetskränkningen blir ett nödvändigt ont som

---

<sup>80</sup> SOU 2012:44 s. 478.

<sup>81</sup> Se Ekelöf m.fl. (2018) s. 43.

<sup>82</sup> Ulväng (2007) s. 12; Abrahamsson (2009) s. 425.

<sup>83</sup> Skr. 2021/22:79 s. 42.

legitimeras genom dels påvisad nytta och behov, dels rättssäkerhetsgarantierna.

Här är det värt att reflektera över Peczneiks uppdelning av rättssäkerhet i formell och materiell rättssäkerhet. Så länge en reglering av preventiva tvångsmedel, såsom en eventuell preventiv hemlig husrannsakan, uppfyller de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som krävs i en rättsstat torde den anses rättssäker i formell mening. Kan en lagstiftning som innebär större ingrepp i den personliga integriteten anses materiellt rättssäker? Staten ska skydda individen mot staten själv. Detta blir en fråga om avvägningen av etiska värden mot den formella rättssäkerheten.

Det går att argumentera från ytterligheter, att vi aldrig bör acceptera ingrepp från staten eller att alla åtgärder alltid bör vara tillåtna så länge de syftar till att skydda samhället; båda argumenten kan motiveras utifrån vad som är bäst för medborgarna. Detta blir dock i princip en debatt om huruvida anarki eller ett övervakningssamhälle är bättre – inte givande diskussion, då ingen sida ger rättvis representation av hur dagens samhälle faktiskt ser ut eller fungerar. Det är desto mer intressant att spekulera kring vart gränsen för materiell rättssäkerhet i dagens samhälle dras eller bör dras. Och i sådana fall om och när den gränsen ska tillåtas flyttas med hänvisning till särskilda behov eller uppdrag. Är det etiskt sett rätt att regeringen angivit att det finns bestämda situationer där potentiella brottsoffers rätt till trygghet och skydd väger tyngre än förmodade gärningsmäns intressen av skydd mot övervakning och kontroll? Vad får detta för betydelse i situationer där finns behov av tolkning av innebörden av den personliga integriteten? Riskerar detta att påverka myndigheters opartiskhet i fall där det finns misstanke om att en person kan vara av intresse för Säkerhetspolisen? Ifall en sådan misstanke stämmer, bör det påverka myndighetsbeslut? Vad är risken att sådana misstankar sker utifrån godtycke eller fördomar och inte nödvändigtvis stämmer och påverkar myndighetsbeslut? Ur ett annat perspektiv går det att i ifrågasätta varför skyddet för vissa potentiella brottsoffer ska väga tyngre än för andra. Dessa frågor bör också beaktas utifrån det faktum att mycket av Säkerhetspolisens

arbete består av övervakning av personer som inte har begått brott men det anses finnas viss risk för sådant agerande. Det finns inte ett givet svar på dessa frågor och det ligger utanför ramen för denna uppsats att närmare utreda dem. Det är dock viktigt att belysa dels att frågorna finns, dels avsaknaden av givna svar.

### **3.3 Vägledande principer vid användning av preventiva tvångsmedel**

Utöver de krav som uppställs i lagstiftning finns det fyra principer som gäller för all användning av tvångsmedel: legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincipen. Förutom de krav som uttryckligen ställs i lagstiftningen ska således även dessa principer vara uppfyllda. Principerna blir särskilt viktiga i de fall lagstiftningen inte är heltäckande. Nedan följer en kortfattad beskrivning av respektive princip.

Legalitetsprincipen innebär att det krävs lagstöd vid användande av tvång. Gällande straffprocessuella tvångsmedel återfinns legalitetsprincipen i 2 kap. 20 § RF där det stadgas att begräsningar av vissa angivna rättigheter i RF endast får ske med stöd i lag. Dessutom måste regler om tvångsmedel enligt legalitetsprincipen var tydliga. Utöver detta innebär legalitetsprincipen att lagen, vid tillämpning, ska tolkas restriktivt.<sup>84</sup>

Ändamålsprincipen kräver att ett tvångsmedel måste uppfylla ett i lagen stadgat ändamål. Principen härleds ur 2 kap. 21 § RF som anger att begräsningar av grundläggande fri- och rättigheter enbart får göras för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Principen uppställer krav på att det i lagtexten anges för vilka ändamål ett tvångsmedel får användas.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Ekelöf m.fl. (2018) s. 40.

<sup>85</sup> Ibid. s. 41.



Behovsprincipen har inget lagstadgat stöd i RF men återfinns i 8 § 2 st polislagen. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det är nödvändigt sett till syftet med åtgärden och det inte går att använda en mindre ingripande åtgärd för att uppnå samma resultat. Principen uppställer därutöver krav på att åtgärden ska leda till att det avsedda resultatet uppnås.<sup>86</sup>

Proportionalitetsprincipen är nära sammankopplad med behovsprincipen och innebär att ett en åtgärd sett till art, styrka, varaktighet och räckvidd måste stå i rimlig proportion till den förväntade nyttan med åtgärden. Skälen för åtgärden måste således uppväga det intrång tvångsmedlet innebär för den enskilde eller ett motstående intresse. Det kan uppstå situationer där ett tvångsmedel är nödvändigt för att uppnå ett visst ändamål och följaktligen uppfyller behovsprincipen, men inte är proportionerligt sett till vad det innebär för den enskilde.<sup>87</sup> Principen har uttryckligt lagstöd i 24–28 kap. RB.

---

<sup>86</sup> Ibid. s. 41.

<sup>87</sup> Ibid. s. 42.

## **4 Effektiv brottsbekämpning ställt mot rätten till personlig integritet**

Dikotomin mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet är uppenbar, särskilt i förhållande till frågan om preventiva tvångsmedel. Det finns ett uppenbart behov av vissa åtgärder för att kunna förhindra brott samtidigt som detta oundvikligen innebär betydande intrång i den personliga integriteten mot den som övervakas. I detta kapitel presenteras och diskuteras avvägningen mellan intressena effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Inledningsvis uppmärksammas några av de brister i effektivitets- och integritetsdebatten som identifierats av den tidigare rättschefen Olle Abrahamsson. Därefter identifieras övergripande trender kopplade till frågan om effektivitet kontra integritet, då detta kan ge en indikation på hur avvägningen skulle se ut förhållande till frågan om preventiv hemlig husrannsakan. Särskilda problemspekter i intresseavvägningen kopplat till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet lyfts fram och analyseras. Särskilt relevant är vikten av allmänhetens förtroende för myndigheter och den motsättning som uppstår avseende bristen på insyn i en säkerhetstjänst och säkerhetstjänstens behov av hög sekretess. Kapitlet syftar till att ge en helhetsbild av frågan om hur den personliga integriteten förhåller sig till intresset av effektiv brottsbekämpning gällande Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Med denna helhetsbild som utgångspunkt kan sedan preventiv hemlig husrannsakan i kapitel 6 analyseras i ljuset av samma intresseavvägning.

## 4.1 Effektivitet kontra integritet – en bristfällig debatt?

I en artikel publicerad i Svensk Juristtidning 2009 kritiserade den dåvarande rättschefen Olle Abrahamsson integritetsskyddsdebatten för att vara både ytlig och präglad av stereotyp tänkande. Visserligen är artikeln snart 13 år gammal men de observationer och analyser Abrahamsson presenterar är likväl än idag relevanta att uppmärksamma vid diskussioner om effektivitet kontra integritet. Det är enkelt att hamna i en svartvit debatt, där respektive sida ser bara till den själv och inte mot ett gemensamt mål. Abrahamsson delar upp debatten i dem han benämner ”övervakningsanhängarna” – de som betonar vikten att effektivt komma till rätta med brottsligheten – och ”integritetsvännerna”, för vilka integritetsfrågan är en hjärtesak.

Bekymret i debatten enligt Abrahamsson är att båda parterna förenklar problemen samt uppvisar en tydlig prägel av bekräftelsebias, då de bortser från motstående argument.<sup>88</sup> Övervakningsanhängarna hänvisar till gamla klichéartade uttryck såsom att ”den som har rent mjöl i påsen inte behöver bekymra sig för om han är övervakad eller inte”.<sup>89</sup> Detta är ett bristande argument då det inte tar hänsyn till hur vår rättsordning fungerar – vare sig RF eller EKMR gör skillnad på en individs rätt till privatliv. Ytterligare argument som används är att den största integritetskränkningen som går att utsättas för är brott. Detta behöver inte vara fel, det är en onekligen en grov kränkning att utsättas för brott, men Abrahamsson poängterar att offrets lidande inte kan vara skäl för obegränsade ingrepp i integriteten.<sup>90</sup> Argumentet bidrar därmed inte till den avvägning mellan effektivitet och integritet som måste göras i lagstiftningen.

Integritetsvännernas argument har en tendens att sakna proportioner och präglas av förutfattande meningar, ostyrkta påståenden, samt en ovilja att acceptera nödvändiga inskränkningar i integriteten. Detta leder till onödiga

---

<sup>88</sup> Abrahamsson (2009) s. 423.

<sup>89</sup> Ibid. s. 424.

<sup>90</sup> Ibid.

diskussioner som flyttar fokus från de faktiska avvägningsproblemen i debatten.<sup>91</sup> Syftet med debatten bör i stället vara att hitta balanspunkter, vilka kan bidra till den faktiska avvägning som måste göras i lagstiftningen.<sup>92</sup>

Det är därmed viktigt i en utredning av förhållandet mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet att vara uppmärksam på risken för en ytlig debatt som undviker de faktiska avvägningsproblemen som måste behandlas vid utredning och analys av gällande rätt samt i lagstiftningsärenden.

## 4.2 Den straffrättsliga utvecklingen

En analys av intresseavvägningen mellan effektivitet och integritet i förhållande till såväl Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet som preventiv hemlig husrannsakan måste ses i ljuset av den straffrättsliga utvecklingen. Det tycks kunna ses en trend om hårdare tag mot kriminalitet genom den straffrättsliga utvecklingen, exempelvis framtagandet av fler preventiva tvångsmedel genom HDA och den slojade ungdomsrabatten, men även bara genom de lagförslag som föreslås träda i kraft senare detta år såsom förslaget om skärpta straff för knivbrott, förslaget om införandet av kronvittnen, förslaget om ett nytt tvångsmedel – genomsökning på distans, förslaget om att avskaffa förbud mot att beslagta meddelanden mellan den misstänkte och en närstående, förslaget om lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, som ska ersätta LSU.<sup>93</sup> Det är därmed uppenbart att regeringen fortsätter att prioritera insatser för att bekämpa och förebygga brott. Att detta är en prioritering för regeringen skriver de själva uttryckligen i redovisningen av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Ibid. s. 425 f.

<sup>92</sup> Ibid. s. 425.

<sup>93</sup> Se exempelvis lagen om hemlig dataavläsning, SFS 2021:1103, prop. 2021/22:192, prop. 2021/22:186, prop. 2021/22:119, prop. 2021/22:131.

<sup>94</sup> Se skr. 2021/22:79 s. 46.

Denna utveckling går i linje med den trend som diskuterades av Magnus Ulväng och Petter Asp redan 2007. Ulväng menade att kriminalpolitiken hade blivit både mer offensiv och strängare med hänvisning till att straffrätten hade kommit att präglas av preaktiva insatser i stället för reaktiva åtgärder.<sup>95</sup> Utvecklingen att intresset av prevention av brott och skada sprider sig och blir det dominerande synsättet, både inom olika områden och på olika nivåer inom brottsbekämpningen, benämns av Asp preventionism.<sup>96</sup> En fara med ett preventionistiskt perspektiv är avsaknaden av fasta gränser för vilka åtgärder som kan vidtas eller vad som anses vara en rimlig åtgärd.<sup>97</sup> Asp menade att den så kallade preventionismen riskerar att leda till att fokus skiftas från skadliga gärningar till farliga gärningsmän, då förebyggande av brott handlar det om att identifiera potentiella gärningsmän och inte att lagföra handlingar. Detta i sin tur riskerar leda till en uppdelning av medborgare i de som är ”fullvärdiga” och ska skyddas från faror och dem som är att ses som farokällor.<sup>98</sup> Kritiken är befogad då en sådan uppdelning innebär risker för individens rättighetsskydd, det kan bland annat öppna upp för faran att det börjar göras skillnad mellan olika medborgares rättigheter. Samtidigt måste det beaktas hur Säkerhetspolisen underrättelsearbete måste bedrivas för att förhindra särskild allvarlig brottslighet. Det krävs att myndigheten själv identifierar de aktörer som har för avsikt att begå allvarliga brott, innan sådana brottsplaner hunnit genomföras. Att dagens möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för Säkerhetspolisen skiljer sig åt från övriga brottsbekämpande myndigheter kan ses som ett sätt att hantera en sådan uppdelning från onödig utbredning.

Denna trend, preventionismen, bör även ses i ljuset av att Europadomstolen för drygt 50 år sedan uttalade att hemliga tvångsmedel skulle användas i undantagsfall. De skulle användas primärt i syfte att trygga nationell säkerhet, men idag har användningen av dem kommit att bli praxis i arbetet mot brottslig verksamhet. Det som skulle handla om exceptionella fall och ses som

---

<sup>95</sup> Ulväng (2007) s. 5.

<sup>96</sup> Asp (2007) s. 70.

<sup>97</sup> Ibid. s. 78.

<sup>98</sup> Ibid. s. 79 f.

en parentes i rättsutvecklingen, med hänvisning till då rådande europeiska säkerhetsläget, har kommit att bli en 50 år lång parentes.<sup>99</sup>

Tidigare ansågs straffrättens primära och viktigaste uppgift vara att skydda medborgare mot statens maktutövning, en uppfattning som kan hänföras tillbaka till det liberala rättsstatsidealet. Det har dock skett en förändring avseende innebörden av begreppet *säkerhet* vilket påverkat bilden av vad som borde vara straffrättens funktion. Den nya synen på straffrätten är att dess primära uppgift är att skydda medborgare mot brott och brottslingar.<sup>100</sup> Detta sammankopplat med en straffrättslig utveckling mot att straffrätten ska bygga på en framåtblickande målsättning att skapa upplevd säkerhet, i stället för att bygga på en tillbakablickande proportionalitet mellan gärning och sanktion, öppnar upp systemet för obegränsad repressionsökning.<sup>101</sup> Rättsatsidén bygger på att staten, genom rättsordningen, ska skydda individen från statens missbruk av samma rättsordning. Det är inte svårt att utifrån en liberal teori om rättssäkerhet att känna viss skepticism mot utvecklingen att det arbetas fram fler metoder för hemlig övervakning till förmån för de brottsbekämpande myndigheternas arbete samtidigt som en naturlig konsekvens av detta blir att insynen för den enskilde i dessa ärenden minskar.

Samtidigt bör det beaktas att det är relativt lätt att kritisera den straffrättsliga utvecklingen för att vara för offensiv med bristande hänsyn för individens integritet. Emellertid måste det någonstans även beaktas att denna utveckling i sin tur är ett svar på behovet från de brottsbekämpande myndigheterna utifrån utvecklingen av brottslighet. Både sett till omfattning och typen av brottslighet och aktörer. Förändringar inom kriminalitet innebär nya hot och uppdaterade lägesbilder. Detta kan leda till rädsla, varvid en naturlig och rationell respons blir att försöka skydda sig. Skyddet tar sig uttryck genom att brottsbekämpningen försöks anpassas utifrån hur dagens brottslighet ser ut. Detta behöver inte vara fel. Det krävs, likt Ulväng poängterat, att det däremot

---

<sup>99</sup> Jfr exempelvis Klass m.fl. mot Tyskland.

<sup>100</sup> Ulväng (2007) s. 5.

<sup>101</sup> Ibid. s. 6 f.

ifrågasätts hur befogad rädslan är, huruvida hotbilderna motiverar att nya åtgärder vidtas och om dessa nya åtgärder överhuvudtaget är effektiva, samt hur de förhåller sig till andra intressen.<sup>102</sup> Det kan inte heller handla om en engångsbedömning, utan det måste vara ett fortlöpande arbete i att kritiskt granska de förslag som arbetas fram och även motiven bakom dem. Någonstans måste det dock accepteras att vi kanske inte kommer längre i dessa diskussioner just nu om vad som är absolut bäst och mest rätt eller hur den ideala avvägningen ser ut. Betyder det emellertid att alla motåtgärder för att hantera brottslig verksamhet bör sättas på paus? Nej, det vore inte heller lämpligt. Förslag såsom preventiv hemlig husrannsakan måste analyseras och bedömas, trots att det varken är bestämt eller tydligt vad som är rätt eller vad som borde gälla.

### **4.3 Tillit till säkerhetstjänster – en ofrånkomlig paradox?**

Det finns flera svårigheter när det kommer till att avgöra hur avvägningen ut mellan ser ut intressena effektiv brottsbekämpning och individens rätt till personlig integritet i relation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och ett införande av preventiv hemlig husrannsakan. Dels råder det brist på material som närmare behandlar frågan, dels skiljer sig Säkerhetspolisens verksamhet – i egenskap av säkerhetstjänst – från övriga brottsbekämpande myndigheter. Intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet är i sig själv komplex då det finns vitt skilda åsikter om vilket intresse som borde vara det dominerande.<sup>103</sup> Sätter man frågan i relation till en säkerhetstjänst utvidgas denna komplexitet.

Myndigheters trovärdighet är en central aspekt att beakta vid reformarbete av de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter. I propositionen till preventivlagen betonas vikten av detta genom att det poängteras att skadan ett minskat förtroende kan medföra kan vara större än nyttan att förhindra viss

---

<sup>102</sup> Ibid. s. 4.

<sup>103</sup> Se avsnitt 4.1.

brottslighet. Därför bör de brottsbekämpande myndigheterna inte ges befogenheter som kan påverka medborgarnas förtroende för myndigheterna och rättsväsendet negativt.<sup>104</sup> Samtidigt torde även detta vara en fråga som kräver viss avvägning då det sannolikt finns skilda åsikter hos allmänheten kring vilka befogenheter de anser de brottsbekämpande myndigheterna bör ha. Det som för vissa ökar tilliten, kan vara det som för en annan innebär ett minskat förtroende.

Som nämnts är visst intrång i den personliga integriteten nödvändigt när det kommer till att både förebygga och utreda brott. I det avseendet blir rättssäkerhetskrav särskilt viktiga då dessa tillsammans med behovet från de brottsbekämpande myndigheterna legitimerar att rätten till personlig integritet i viss utsträckning åsidosätts. En viktig aspekt av den formella rättssäkerheten är öppenhet och insyn i myndigheters verksamheter. Underrättelsearbete bygger dock på sekretess, detta är en central och nödvändig aspekt av hur en säkerhetstjänst arbetar. Avseende Säkerhetspolisen uppstår därmed en paradox. Tillit till myndigheter förutsätter transparens, som nämnts är detta en essentiell del av vad rättssäkerhet innebär. Dock litar vi på att Säkerhetspolisen i viss mån för att de utför underrättelsearbete på de sätt som krävs för att leverera de förväntade resultaten – vilket förutsätter sekretess och bristande insyn. Insyn och öppenhet i deras arbete blir en direkt motsättning till hur myndigheten måste arbeta för att genomföra sitt uppdrag.

Att försöka öka insynen i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet torde vara svårt. Det går att diskutera huruvida det kanske inte går att öppna upp för insyn i första ledet av Säkerhetspolisens underrättelsearbete, men det skulle kanske eventuellt vara möjligt efter en fällande dom och att arbetet då kan granskas. Ett motargument blir dock att allt underrättelsearbete inte leder till domar eller ens inledda förundersökningar. Dessutom är många av Säkerhetspolisens utredningar beroende av varandra, och ett offentliggörande

---

<sup>104</sup> Prop. 2005/06:177 s. 43.



av en utredning skulle därmed komma att påverka flera andra.<sup>105</sup> En stor del av det underlag som arbetas fram kommer därför inte att kunna offentliggöras.

Bristen på insyn gör att det blir det viktigt att ta hänsyn till frågan om tjänstemannaansvar. För att Säkerhetspolisen ska kunna använda ett eventuellt införande av preventiv hemlig husrannsakan, krävs att medborgarna litar på att myndigheten gör detta på ett regelrätt och rättssäkert sätt. I Sifos anseendeindex avseende svenska myndigheter 2021 rankades Säkerhetspolisen bland topp fem myndigheter av 35 granskade. Polismyndigheten däremot låg på 25:e plats och Sveriges domstolar på 29:e plats. Med anseende avsågs i undersökningen allmänt rykte, känslomässig samhörighet, vilket omfattade både personligt intryck och tillit till myndigheten, och myndighetens kompetens utgjordes av kvalitet i myndighetens tjänster och dess framgång.<sup>106</sup> Sett till den brottsliga verksamhet och de aktörer Säkerhetspolisen arbetar mot skulle det kanske kunna antas att Säkerhetspolisens anställda är specialutbildade med högre kompetens och särskild erfarenhet, vilket därigenom skulle innebära ett ökat förtroende för dem. Detta är dock resultatet av endast en undersökning och bör inte ses som representativ för Sveriges befolknings åsikter. Resultatet är dock intressant och visar på stora skillnader i deltagarnas syn på Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Lindberg poängterade 2007, i anslutning till att förslaget om ett införande av preventivlagen presenterats, att den brottsliga verksamhet Säkerhetspolisen arbetar emot är av speciell karaktär och deras utredningar rör en begränsad krets människor, vilket gör att det kan vara lättare att finna acceptans bland medborgarna för särskilda möjligheter för Säkerhetspolisen när det kommer till tvångsmedel.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Jfr prop. 2006/07:133 s. 48 ff.

<sup>106</sup> Sifo Anseendeindex Myndigheter 2021 s. 5 ff.

[https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo\\_anseendeindex\\_myndigheter\\_2021\\_kantar\\_public.pdf](https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo_anseendeindex_myndigheter_2021_kantar_public.pdf)

<sup>107</sup> Lindberg (2007) s. 57.

## 4.4 Effektivitet kontra integritet avseende Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet

Det finns en större acceptans inom regeringen att tillåta integritetsingripande åtgärder när det handlar om personer som kan komma att falla in under övervakning inom Säkerhetspolisens underrättelsearbete. Detta framgår uttryckligen av deras uttalande om att trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet är viktigare än de presumtiva gärningsmannens intresse av skydd mot övervakning och kontroll.<sup>108</sup> Det är även rimligt att Säkerhetspolisen åtnjuter särskilda befogenheter vad gäller deras arbete med att förekomma viss brottslig verksamhet. Sett till att myndigheten inte primärt kan arbeta utifrån brottsanmälningar utan själva måste identifiera potentiella aktörer, samt att dessa aktörer ofta utmärker sig gällande förmågan att motarbeta Säkerhetspolisens underrättelsearbete, finns det ett särskilt behov att kunna agera på ett tidigt stadium. Säkerhetspolisen fyller ingen funktion som säkerhetstjänst om de inte har rätt förutsättningar i sitt arbete.

Intresset av effektiv brottsbekämpning torde kunna sägas väga relativt tungt när det kommer till frågor avseende Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Det är emellertid svårt att med säkerhet avgöra hur regeringens avvägning idag skulle se ut mellan å ena sidan vikten av effektiva brottsförebyggande åtgärder, å andra sidan intresset av att värna om individens rätt till personlig integritet, i förhållande till förslaget om preventiv hemlig husrannsakan. Exempelvis var det vid preventivlagens framtagande ett aktivt val inte inkludera husrannsakan som preventivt tvångsmedel.<sup>109</sup> Den straffrättsliga utvecklingen sedan dess gör att det är möjligt att behovet av effektivitet skulle väga tyngre idag. Betydande intrång i den personliga integriteten kan vara nödvändigt och legitimt i den utsträckning intrånget står

---

<sup>108</sup> Prop. 2005/06:177 s. 46. Se även avsnitt 2.3 i denna uppsats avseende regeringens åsikt om att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att exempelvis få bruka tvångsmedel innan en förundersökning inletts.

<sup>109</sup> Se avsnitt 6.1.

i proportion till behovet av åtgärden, samt att en sådan åtgärd är förenad med rättssäkerhetsgarantier. Preventiv hemlig husrannsakan innebär ett markant intrång i den enskildes personliga integritet, och även för tredje man som lever i samma utrymme, och uppställer därmed höga krav på särskilda rättssäkerhetsgarantier.

Något som försvårar bedömningen är att nyttan av preventivlagen, och därmed även eventuella reformer av densamma, ska ses i ljuset av brottens allvar och straffskalan, då dessa visar på rättsordningens syn på allvaret. Dessutom måste bedömningen, med hänvisning till lagens syfte om att förhindra brott, även göras utifrån vilken skada som skulle uppstått om brottet hade genomförts.<sup>110</sup> Sett till vilken typ brott som preventivlagen omfattar skulle genomförande av dessa sannolikt generellt innebära stor skada på egendom och fara för flera personer. Därmed kan samhällets invånare generellt sett sägas dra nytta av förhindrande av sådan brottslig verksamhet. Samtidigt är det viktigt att beakta Abrahamssons poäng om att offrets lidande inte kan vara skäl för obegränsade ingrepp i integriteten.<sup>111</sup>

Slutsatsen är därmed att även om intresset av effektiv brottsbekämpning tenderar att väga tyngre än intresset av att värna om den potentiella gärningsmäns personliga integritet avseende Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, är det inte givet hur samma avvägning skulle se ut i förhållande till frågan om preventiv hemlig husrannsakan. Sett till den brottsliga verksamhet som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde och den eventuella nytta preventiv hemlig husrannsakan skulle kunna innebära i deras arbete med att förhindra sådan brottslighet, finns det utrymme att diskutera huruvida det bör införas en möjlighet till preventiv hemlig husrannsakan i preventivlagen. Detta innebär dock som nämnts ett markant intrång i den personliga integriteten mot den vilken husrannsakan vidtas, vilket i sin tur innebär att det måste ställas särskilt höga krav på rättssäkerhetsgarantierna kring en sådan möjlighet. För en analys av preventiv

---

<sup>110</sup> SOU 2012:44 s. 501.

<sup>111</sup> Abrahamsson (2009) s. 424.

hemlig husrannsakan blir det därmed viktigt att först närmare granska de rekvisit och rättssäkerhetsgarantier som återfinns i preventivlagen.

## 5 Preventivlagen

Detta kapitel redogör för preventivlagen, dess rekvisit och de rättssäkerhetsgarantier för den enskilde som återfinns i lagen. En närmare förståelse för preventivlagen är nödvändig då utgångspunkten för Säkerhetspolisens förslag är att samma förutsättningar som i dag gäller för beslut enligt preventivlagen skulle gälla även för preventiv hemlig husrannsakan. I kapitlet återges även en kort presentation av mängden tillstånd som årligen beslutas enligt lagen. Syftet är att ge läsaren en förståelse för hur lagstiftningen ser ut och vad den innebär mer konkret för den enskilde, eftersom detta är en förutsättning för att sedan kunna närmare undersöka frågan om preventiv hemlig husrannsakan.

### 5.1 Syfte och grundläggande rekvisit för preventivlagen

Preventivlagen innehåller inga självständiga tvångsmedel utan reglerar i stället möjligheterna kring tillstånd att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kontroll av försändelser utanför en förundersökning. Lagen var ursprungligen tidsbegränsad, men permanentades 1 januari 2015, varvid ett antal materiella ändringar även genomfördes.<sup>112</sup>

Lagen har ett preventivt syfte då regleringen tar sikte på situationer där det misstänks att en person kommer att begå ett brott. Av 1 § 1 st preventivlagen framgår att rekvisitet för tillstånd är att det bedöms finnas en *påtaglig risk* för att en person kommer utöva, i lagen angiven, viss mycket allvarlig brottslig verksamhet. Förutsatt att de i lagen angivna åtgärderna kan kopplas till en viss person får tillstånd enligt 1 § 2 st preventivlagen även beslutas i det fall det finns påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att

---

<sup>112</sup> Lag (2014:1421); Lindberg (2018) s. 725 f.

utövas sådana brottslig verksamhet som anges i lagen och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Före lagens permanentande gällde rekvisitet *särskild anledning att anta i stället för påtaglig risk*. Detta hade dock fått kritik eftersom det i praktiken begränsade användningen av preventivlagen till situationer som låg mycket nära en förundersökning, vilket gjorde lagen mindre användbar i underrättelseverksamhet och således arbetet med att förhindra brott.<sup>113</sup> 2012 föreslog en utredare att misstankerekvisitet skulle ersättas med ett riskrekvisit med hänvisning till att lagstiftningen är framåtblickande.<sup>114</sup> Rekvisitet *påtaglig risk* valdes då det ställer vissa krav på bedömningen; bedömningen får följaktligen inte bygga endast på spekulationer och allmänna bedömningar, utan måste i stället grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället. Risker behöver dock inte avse en viss konkretiserad gärning.<sup>115</sup> Ändringen syftade inte till att ändra beviskravet för riskbedömningen. I en utredning av de nya rekvisitet 2018 gjordes bedömningen att beviskravet avseende risken hade behandlats på samma sätt som det tidigare rekvisitet. Det konstaterades även att det nya rekvisitet inte vållat några tillämpningsproblem samt att det uppfyllde kraven i både RF och EKMR.<sup>116</sup>

Ytterligare rekvisit för tillstånd är att det enligt 5 § preventivlagen krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamhet som avses och att åtgärden är proportionerlig. Detta är ett direkt uttryck för proportionalitetsprincipen och borde även kunna anses omfatta ändamåls- och behovsprincipen.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Se exempelvis SOU 2009:70 avsnitt 6.3.

<sup>114</sup> Se SOU 2012:44 avsnitt 8.4.3.5.

<sup>115</sup> Prop. 2013/14:237 s. 106 f.

<sup>116</sup> SOU 2018:61 s. 129 f.

<sup>117</sup> Se avsnitt 3.3 för en redogörelse av de vägledande principerna för all tvångsmedelsanvändning.

## 5.2 Brottskategorier i preventivlagen

Det specificeras i lagens första paragraf punkt 1–7 vilka brott som omfattas av lagstiftningen. Dessa inkluderar terroristbrott, vissa brott mot rikets säkerhet bland annat högförräderi och spioneri, vissa allmänfarliga brott bland annat mordbrand och flygplats sabotage, samt högmålsbrotten uppror, väpnat hot mot laglig ordning och brott mot medborgerlig frihet. Dessutom ingår det som i förarbetena benämns systemhotande brottslighet, vilket omfattar mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande som genomförs i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Trots att sådana brott är riktade mot enskilda individer och i det hänseendet inte orsakar skada på samhället eller mot rikets säkerhet på samma sätt som övriga brottskategorier, menade regeringen att den brottsligheten på sikt kan utgöra ett hot den legala, stabila och demokratiska samhällsordningen.<sup>118</sup>

## 5.3 Rättssäkerhetsgarantier i preventivlagen

Preventivlagen uppställer ett antal krav som utgör rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. När preventivlagen skulle permanentas gjordes bedömningen det inte behövdes göra några förändringar i lagen av rättssäkerhetsskäl, då regleringen och dess rättssäkerhetsgarantier bedömdes leva upp till både RF och EKMR krav.<sup>119</sup> I utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel från 2018 utvärderades återigen rättssäkerhetsgarantierna i preventivlagen.<sup>120</sup> Överlag ansågs regleringen förenlig med kraven i RF och EKMR, viss kritik riktades mot postkontroll och att det saknas krav på att det ska anges vilka försändelser som tillståndet

---

<sup>118</sup> Prop. 2005/06:177 s. 32 f, 40.

<sup>119</sup> Se prop. 2013/14:237 avsnitt 7.1. Se även avsnitt 3.1.1 i denna uppsats för kraven på rättssäkerhetsgarantier i RF och EKMR samt det lagstadgade skyddet för den personliga integriteten.

<sup>120</sup> Se SOU 2018:61 avsnitt 7.

om postkontroll avser.<sup>121</sup> Utredningen underströk även behovet av mer vägledande överrättspraxis gällande själv domstolsprövningen för preventiva tvångsmedel.<sup>122</sup> Utredningarnas något skilda slutsatser visar på hur synen av rättssäkerhet kan förändras över tid. Vad som bedöms som tillräckligt rättssäkert vid en tidpunkt, kan vid en annan anses kräva visst reformarbete. Uppfattning av vad som inbegrips i begreppet rättssäkerhet är därmed inte något statiskt och bedömningen av huruvida en reglering är rättssäker måste således vara en fortlöpande process.

### 5.3.1 Förhandsprövning

Utöver kravet på proportionalitet i 5 § 2 punkten preventivlagen, krävs enligt 6 § 1 st preventivlagen att en åklagare gör en ansökan om tillstånd till Stockholms tingsrätt, som sedan prövar frågan. Rätten ska självständigt pröva om påtaglig risk anses föreligga och om övriga rekvisit är uppfyllda. Åklagarens egen övertygelse om saken saknar betydelse.<sup>123</sup>

I NJA 2009 s. 917, ett avgörande från Högsta domstolen som avser tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, fastställdes flera punkter avseende rättsprövningen. Handläggning av tillståndsärenden får inte bli slentrianmässiga. För varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet skall kunna bedömas lämnas till rätten. I fråga om faktauppgifter som kan beläggas med dokument eller utdrag ska sådana i möjligaste mån företes eller åtminstone beskrivas. När information kommer från en uppgiftslämnare bör upplysningar som är av betydelse för uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas tillförlitlighet lämnas. Det anges även att det ska eftersträvas information från flera oberoende källor. Om uppgifter av särskilda skäl inte kan lämnas i den utredning som ligger till grund för ansökningen, ska detta förklaras. Av utredningen ska det även

---

<sup>121</sup> Se SOU 2018:61 s. 144.

<sup>122</sup> Ibid. s. 135.

<sup>123</sup> Ibid.



framgå om det finns sådan information eller sådana omständigheter som kan tala emot att tillstånd till begärd åtgärd medges. Håller inte utredningen tillräcklig kvalitet ska rätten avslå ansökan redan på den grunden. Finner rätten att utredningen i sig är godtagbar ska de sedan efter en helhetsbedömning av allt material bedöma om det finns särskild anledning att befara brottslig verksamhet. Den brottsutredande myndighetens egen övertygelse i frågan saknar betydelse.<sup>124</sup>

### 5.3.2 Offentligt ombud

Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ RB tillämpas, detta följer av 6 § 2 st preventivlagen. Ombudet agerar motpart till åklagaren vid sammanträdet och ska bevaka den enskildes rätt och integritetsintressen och även skyddet för tredje mans integritet. Utöver detta ska ombudet bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning följs. Vad gäller material ska ombudet ha tillgång till allt som ligger till grund för domstolens prövning. Ombudet har också rätt att yttra sig i ärendet och även att överklaga domstolens beslut.<sup>125</sup>

I 6 a § preventivlagen finns möjlighet för åklagaren att ge tillstånd i avvaktan på rättsens beslut, i de fall det kan befaras att inhämtande av rättsens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. I en sådan situation måste åklagaren utan dröjsmål skriftligen anmäla beslutet till rätten. Enligt 6 a § 2 st preventivlagen ska rätten därefter pröva ärendet skyndsamt och, om de inte finner skäl för tillståndet, häva det. Har beslutet redan hunnit verkställas är en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde att de inhämtade uppgifterna, enligt 6 a § 3 st preventivlagen, inte får användas i en brottsutredning till nackdel för den som utsatts för åtgärden eller annan som uppgifterna avser, om rätten efter sin prövning finner att det inte funnits skäl för åtgärden.

---

<sup>124</sup> NJA 2009 s. 917. Observera att det var det äldre misstankerekvisitet ”särskild anledning att anta” som gällde vid tiden för avgörandet.

<sup>125</sup> Skr. 2021/22:79 s. 12.

### **5.3.3 Tidsbegränsade tillstånd och villkor till skydd för den personliga integriteten**

Tiden under vilket ett beslut om tillstånd gäller får inte vara längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad, enligt 7 § preventivlagen. Rättens bedömning bör bli striktare ju mer tid som går utan att det framkommer uppgifter av betydelse för att förhindra brottslig verksamhet.<sup>126</sup> Av 10 § preventivlagen framgår att när det inte längre finns skäl för tillstånd ska det omedelbart hävas. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten är skyldiga att omedelbart underrätta åklagare om omständigheter som har betydelse för ett sådant beslut.

I 8 § 4 st preventivlagen återfinns ytterligare ett skydd för den enskilde. Där framgår att när det finns skäl för det, måste beslut om tillstånd till tvångsmedel innehålla villkor för att tillgodose intresset av att den enskildes personliga integritet inte kränks i onödan.

### **5.3.4 Överskottsinformation**

Överskottsinformation får användas för att förhindra brott enligt 12 § 1 st preventivlagen. Om det har kommit fram uppgifter om brott, får dock uppgifterna endast användas för att utreda brottet om det antingen rör sig om de brott som anges i 1 § preventivlagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller annat brott där det är föreskrivet fängelse i tre år eller mer för brottet. Detta framgår av 12 § 2 st preventivlagen.

Av 13 § 2 st preventivlagen framgår att upptagningar eller uppteckningar ska, i de delar det är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för det syftet. Gällande överskottsinformation som får användas för att utreda brott ska denna bevaras till dess att förundersökningen

---

<sup>126</sup> Prop. 2005/06:177 s. 89.

har lagts ned eller avslutats, eller målet har avgjorts slutligt i de fall åtal har väckts. Därefter ska informationen förstöras.

### 5.3.5 Underrättelse till enskild

Av 16–17 §§ preventivlagen framgår att det endast uppställs krav på underrättelse till den som varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 1 st punkt 7, dvs. beslut med anledning av systemhotande brottlighet. Enligt 18 § preventivlagen kan dock denna underrättelse skjutas upp med hänvisning till sekretess, och har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades får underrättelsen underlåtas. Systemhotande brottlighet undantogs inte underrättelseskyldigheten då den i första hand handläggs av Polismyndigheten.<sup>127</sup>

I övrigt krävs ingen underrättelse till den som utsatts eller påverkats av en åtgärd med stöd av preventivlagen. Skyddet för individen får anses tillgodosett genom förhandsprövning i domstol och kravet på offentligt ombud vid den tillståndsprövningen.<sup>128</sup> Motsvarande gäller även vid användandet av hemliga tvångsmedel inom en förundersökning enligt reglerna i 27 kap. RB. Av 27 kap. 33 § 3 st RB framgår att de brottskategorier som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde är undantagna underrättelseskyldigheten.<sup>129</sup>

Motiveringen till att undanta de straffbestämmelser som anknyter till Säkerhetspolisens ansvarsområde var att Säkerhetspolisens verksamhet bedömdes vara av ett särskilt känsligt slag och att det inte ansågs att en sådan underrättelseskyldighet skulle tjäna något riktigt syfte. Säkerhetspolisen bedriver regelmässigt långa utredningar som inte avgränsas av enskilda

---

<sup>127</sup> Se prop. 2006/07:133 s. 53; 2013/14:237 s. 157 f.

<sup>128</sup> Se prop. 2005/06:177 s. 47 f. Jfr SOU 2018:61 s. 225 f.

<sup>129</sup> Detta omfattar de hemliga tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

förundersökningar. Möjligheten att skjuta upp underrättelser i ett år och sedan underlåta dem med hänvisning till sekretess skulle därför användas så ofta att det inte vore förtroendeingivande med en reglerad underrättelseskyldighet. Det skulle dessutom även innebära administrativt merarbete utan syfte.<sup>130</sup> Den särskilda utredaren som hade tillsatts av regeringen för att undersöka frågan om underrättelseskyldighet ansåg att, med hänsyn till att underrättelseskyldigheten borde undantas när hemliga tvångsmedel används för att utreda brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, borde samma undantag gälla även när hemligt tvångsmedel används av i preventivt syfte.<sup>131</sup> Avsaknaden av en underrättelseskyldighet begränsar dock individens möjligheter till efterhandskontroll som då måste tillgodoses på annat sätt. Avseende preventivlagen tillgodoses detta genom Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (SIN).<sup>132</sup>

I en utredning från 2018 gjordes bedömningen att bestämmelsen om underlåtelse av underrättelseskyldighet är förenlig med både RF och EKMR. Motiveringen var att det, trots avsaknaden av underrättelseskyldighet till enskilda, finns bra möjligheter till kontroll av Säkerhetspolisens verksamhet. Dels genom att SIN utövar löpande tillsyn över Säkerhetspolisens användning av preventiva tvångsmedel, dels att enskilda har möjlighet att vända sig till SIN för kontroll.<sup>133</sup>

Det ska dock poängteras Sverige så sent som 2021 fått kritik av Europadomstolen avseende bland annat bristande möjlighet till effektiv efterhandskontroll vid hemlig övervakning inom underrättelseverksamhet. Avgörandet *Centrum för rättvisa mot Sverige* behandlar visserligen inte preventivlagen, utan lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (FRA-lagen). FRA-lagen reglerar Försvarets radioanstalt möjligheter till hemlig massövervakning genom signalspaning. Trots vissa skillnader mellan lagstiftningarna är Europadomstolens

---

<sup>130</sup> Prop. 2006/07:133 s. 48 ff. Jfr prop. 2013/14:237 s. 157 f.

<sup>131</sup> SOU 2006:98 s. 123 ff.

<sup>132</sup> Se avsnitt 5.3.6 för mer information om SIN och dess uppgifter.

<sup>133</sup> SOU 2018:61 s. 225 f. Se även avsnitt 5.3 och 5.3.5 i denna uppsats.

resonemang överförbart till frågan om preventiva tvångsmedel inom Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Kravet på underrättelseskyldighet i FRA-lagen är avgränsat till oerhört få situationer. För att en person ska underrättas krävs det, enligt 11 a § FRA-lagen, att det vid signalspaningen använts sökbegrepp direkt kopplade till den personen. Avsaknaden av underrättelseskyldighet till den enskilde måste enligt Europadomstolen vägas upp av effektiva rättsmedel för en enskild som misstänker att dess kommunikation förekommit i signalspaning.<sup>134</sup> En individ som misstänker att meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning kan enligt 10 a § FRA-lagen vända sig till Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) för kontroll av detta, och om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag.<sup>135</sup> Den enskilde ska sedan informeras om att kontrollen utförts. Likt vad som gäller vid en begärd efterhandskontroll av SIN, finns inget lagstadgat krav på delgivning av själva resultatet av den begärda kontrollen. Det faktum att den enskilde endast blir meddelad om att en kontroll genomförts, utan närmare information om vare sig kontrollens innehåll eller slutsatser, menar Europadomstolen ger utrymme för en skönsmässig bedömning som inte lever upp till kraven för effektiv efterhandskontroll.<sup>136</sup>

Hur Sverige ska tillgodose de brister i rättssäkerhetsgarantierna som Europadomstolen framhållit i sin dom återstår att se då regeringen ännu inte närmare bemöt kritiken Sverige fått. Likaså återstår det att se huruvida Europadomstolens kritik kommer att påverka förfarandet med efterhandskontroll vid Säkerhetspolisens tillämpning av preventivlagen.

---

<sup>134</sup> Centrum för rättvisa mot Sverige, punkt 355.

<sup>135</sup> Siun är den nämndmyndighet som har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med lagar och förordningar. Enligt 15 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun anmäla till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet om den i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott. Om nämnden uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern. Motsvarande gäller när en enskild begärt efterhandskontroll av SIN. Se avsnitt 5.3.6.

<sup>136</sup> Centrum för rättvisa mot Sverige, punkt 361.

### **5.3.6 Tillsyn och efterhandskontroll genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden**

SIN är en nämndmyndighet som grundades 2008 i syfte att skapa ett fristående och självständigt organ med uppgift att utöva tillsyn över bland annat de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, både i brottsutredande och preventivt syfte, och huruvida denna är lagenlig.<sup>137</sup> Nämndens verksamhet regleras i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. SIN:s övergripande mål är att bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten.<sup>138</sup> Myndigheten kan sägas fungera som allmänhetens ögon vad gäller de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet då denna i hög utsträckning, särskilt vad gäller Säkerhetspolisen, är omgärdad av stark sekretess.<sup>139</sup>

Utöver att SIN utövar löpande tillsyn över Säkerhetspolisens tillämpning av preventivlagen, finns ytterligare en möjlighet till efterhandskontroll för den enskilde. Enligt 3 § 1 st 1 punkten Lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet kan en enskild vända sig till SIN för kontroll av huruvida hen utsatts för ett hemligt tvångsmedel och om användningen av detta tvångsmedel har skett i enlighet med lag eller annan författning.<sup>140</sup> Individen ska sedan underrättas om att kontrollen har utförts.<sup>141</sup> Bedömer SIN att det förekommit felaktigheter som kan innebära ett skadeståndsansvar från staten gentemot den enskilde ska detta anmäls till Justitiekanslern. Gör SIN i stället bedömningen att det förekommit felaktigheter som innefattar misstanke om brott ska ärendet anmälas till åklagare eller annan behörig myndighet. Detta följer av 20 § förordningen med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Regeringen menade att det var viktigt för allmänhetens förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna att

---

<sup>137</sup> Prop. 2006/07:133 s. 31.

<sup>138</sup> Heuman och Melander Tell (2013) s. 504.

<sup>139</sup> Ibid. s. 519.

<sup>140</sup> Detta inkluderar de preventiva tvångsmedlen i preventivlagen.

<sup>141</sup> Jfr Centrum för rättvisa mot Sverige, samt avsnitt 5.3.5 denna uppsats.

enskilda, när de inte har fått någon underrättelse, kan få prövat om de har utsatts för en felaktig användning av hemliga tvångsmedel.<sup>142</sup>

De beslutfattande ledamöterna i SIN, förutom ordföranden och vice ordföranden som ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet, har parlamentarisk anknytning. Detta har beskrivits som ett sätt stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter SIN utövar tillsyn över.<sup>143</sup> Riksrevisionen har gjort bedömningen att SIN utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att de brottsbekämpande myndigheterna tar SIN:s uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad.<sup>144</sup>

### **5.3.7 Krav på årlig redovisning av tillämpningen**

2015 gav regeringen Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen i uppdrag att årligen redovisa Säkerhetspolisens tillämpning av antalet beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning som fattats med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken samt antalet beslut om preventiva tvångsmedel i en totalsiffra. Dessutom ska Säkerhetspolisen – om det enligt myndighetens bedömning kan ske utan skada för verksamheten – i sin årliga redovisning kommentera orsaken till en ökad eller minskad användning av hemliga tvångsmedel.<sup>145</sup> Siffran av antal beslut ingår sedan i regeringens statistiska redovisning av hemliga tvångsmedel till riksdagen. Regeringens statistiska redovisning av hemliga tvångsmedel till riksdagen var en faktor i bedömningen att det, trots avsaknaden av underrättelseskyldighet till enskilda, ansågs finnas goda möjligheter till kontroll av Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Prop. 2006/07:133 s. 31.

<sup>143</sup> Heuman och Melander Tell (2013) s. 506, 519.

<sup>144</sup> RiR 2016:2 s. 8.

<sup>145</sup> Regeringens beslut från den 17 december 2015 s. 4 f.

<sup>146</sup> SOU 2018:61 s. 225 f.

## 5.4 Säkerhetspolisens tillämpning av preventivlagen i praktiken

Preventivlagen tillämpas huvudsakligen av Säkerhetspolisen eftersom majoritet av brotten faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Lagen kan dock även tillämpas av Polismyndigheten men då främst avseende den systemhotande brottsligheten i 1 § 1 st punkt 7.<sup>147</sup> Regeringen ansåg att det var viktigare att utforma regleringen utifrån vilken brottslighet som avsågs och huruvida syftet i hantera den brottsligheten var preventivt eller utredande, än att inskränka lagen till endast kunna användas av Säkerhetspolisen.<sup>148</sup> Att begränsa regleringen till en viss organisation eller dess verksamhet ansågs problematiskt, dels i det fall det skulle ske omfördelningar i ansvarsområden inom polisens verksamhet, dels då det skulle göra det mindre förutsebart i vilka fall preventiva tvångsmedel får tillämpas.<sup>149</sup>

Mellan 2008 och 2011, alltså före lagens permanentande, meddelades inom den öppna polisen 11 initiala tillstånd till tvångsmedel enligt preventivlagen, medan det inom Säkerhetspolisens verksamhet meddelades 123 initiala tillstånd. Det rörde sig för Säkerhetspolisen främst om brottslighet kopplat till högmålsbrott och terroristrelaterad och systemhotande brottslighet.<sup>150</sup> Under 2020 fattades totalt 489 beslut i Säkerhetspolisens verksamhet om användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen och rättegångsbalken.<sup>151</sup> Siffran inkluderar såväl initiala beslut som beslut om förlängning av tillståndstiden. Dessvärre visar inte den senare statistiken hur stor andel av besluten som utgör beslut enligt preventivlagen och det bör även noteras att siffran omfattar beslut om hemlig rumsavlyssning. Avsaknaden av ett förtydligande om hur många beslut som avser just preventivlagen gör det svårt att avgöra om och i sådan fall hur stora skillnader som föreligger i statiken mellan 2008–2011 till 2020. En eventuell skillnad bör ses i ljuset av

---

<sup>147</sup> Lindberg (2018) s. 725 f; Prop. 2013/14:237 s. 59, 68.

<sup>148</sup> Prop. 2013/14:237 s. 76 f.

<sup>149</sup> Prop. 2005/06:177 s. 41; SOU 2012:44 s. 540; Prop. 2013/14:237 s. 77.

<sup>150</sup> Prop. 2013/14:237 s. 59

<sup>151</sup> Skr. 2021/22:79 s. 42.



det ändrade riskrequisitet. Regeringens bedömning var att användningen av hemliga tvångsmedel under 2020, vilket inkluderar beslut med stöd av preventivlagen, varit både nödvändig och ändamålsenlig i arbetet mot brottslig verksamhet.<sup>152</sup>

## **5.5 Kritik mot förarbetena till preventivlagen och bristen på analys av effekterna på den personliga integriteten**

Sedan preventivlagens ikraftträdande 2007, för drygt 15 år sedan, har det endast genomförts ett begränsat antal utredningar som behandlat lagstiftningen. Av särskild betydelse är tre utredningar från 2007, 2012 respektive 2018.<sup>153</sup> Utredningen från 2007 syftade, till skillnad från de andra två, inte till att närmare granska specifikt preventivlagen. Trots detta valde ändå utredningen att rikta kritik mot preventivlagens förarbeten och bristen på en analys av effekterna lagen skulle komma att ha på den personliga integriteten. Sedan 2007 har utredningarna av preventivlagen främst behandlat just frågan om effekter på personlig integritet och rättssäkerhet. Trots att detta bör ses som en positiv utveckling ska det noteras att ingen av dessa egentligen närmare berört den kritik från 2007 som riktats mot preventivlagens framtagande. Inte heller torde regeringen kunna sägas ha bemött kritiken, annat än att den i propositionen till preventivlagens permanentande ger en mer detaljerad beskrivning av skyddet för den personliga integriteten i EKMR, samt i större utsträckning berör frågan om personlig integritet genom att återge resultaten från 2012 års utredning.<sup>154</sup> Det tycks saknas en utredning eller ett uttalande från regeringen som behandlar frågan om vilka konsekvenser de ursprungliga förarbetenas bristande analys av effekterna på den personliga integriteten faktiskt medfört eller i vart fall kunnat medföra.

---

<sup>152</sup> Ibid. s. 47.

<sup>153</sup> SOU 2007:22 del 1, SOU 2012:44 och SOU 2018:61.

<sup>154</sup> Se prop. 2013/14:237 avsnitt 5.2.4.

I utredningen av skyddet för den personliga integriteten från 2007 förhöll sig Integritetsskyddskommittén kritisk till förarbetena till preventivlagen. Motiveringen var att det inte gjorts någon egentlig analys av vilka konsekvenser för integritetsskyddet ett preventivt användande av tvångsmedel skulle komma att medföra. Kommittén menade att det inte presenterats en närmare analys av hur den enskildes integritet skulle komma att påverkas, utan regeringen hade enbart konstaterat att medborgares berättigade krav på trygghet väger tyngre än presumtiva gärningsmäns intresse av skydd mot övervakning och kontroll.<sup>155</sup> Den politiska viljan om att förbättra och effektivisera brottsbekämpningen förefaller därmed ha varit så viktig att regeringen nästintill hoppat över att diskutera och utreda konsekvenserna för den personliga integriteten i samband med att lagen arbetades fram.

Sedan Integritetsskyddskommitténs kritik 2007 har visst arbete genomförts för att i större utsträckning värna om den personliga integriteten. I utredningen Hemliga tvångsmedel mot särskilt allvarliga brott från 2012 gjordes en omfattande utredning av hur flera – då tidsbegränsade – lagar om hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, däribland preventivlagen, hade tillämpats. Utredaren undersökte vad det hade fått för effekter för Säkerhetspolisen och andra berörda brottsbekämpande myndigheters arbete samt hur och i vilken utsträckning den enskildes integritet hade påverkats. Avseende preventivlagen och Säkerhetspolisens tillämpning av denna gjorde utredaren bedömningen att i de fall lagen hade tillämpats hade det inneburit beaktansvärd nytta.<sup>156</sup> Utredaren fann även att preventivlagen använts i mycket begränsad utsträckning och att besluten om tvångsmedel endast rörde ett begränsat antal personer. Dock hade personlig information insamlats i inte obetydlig utsträckning vilket medförde att integritetsintrånget vid användandet av preventiva tvångsmedel bedömdes vara inte obetydligt. I avvägningen mellan åtgärderna påverkan på individen och Säkerhetspolisens behov gjordes dock bedömningen att det senare uppvägde intrånget i den

---

<sup>155</sup> SOU 2007:22 del 1 s. 181.

<sup>156</sup> SOU 2012:44 s. 32 f.

personliga integriteten.<sup>157</sup> Sett till en intresseavvägning mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet, vägde behovet och önskan om effektivitet tyngre. 2018 utreddes hur rekvisiten och rättssäkerhetsgarantierna i bland annat preventivlagen förhöll sig till rätten till personlig integritet i både RF och EKMR.<sup>158</sup> Preventivlagen ansågs över lag leva upp till kraven som uppställs i lag och även de minimikrav som arbetats fram i Europadomstolenspraxis. Utredningens kritik avsåg bristen på specificitet gällande postkontroll i lagen.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> SOU 2012:44 s. 523.

<sup>158</sup> SOU 2018:61.

<sup>159</sup> Se *ibid.* s. 144.

## **6 Preventiv hemlig husrannsakan – ett godtagbart intrång i den enskildes personliga integritet?**

De föregående kapitlen har syftat till att arbeta fram en förståelse för Sakerhetspolisens underrättelseverksamhet och intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet. I detta kapitel appliceras den kunskapen på frågan om preventiv hemlig husrannsakan, och kapitlet utgörs av ömsom redogörelse, ömsom analys. Inledningsvis diskuteras skälen till att husrannsakan inte ursprungligen infördes i preventivlagen i samband med dess framtagande. Sedan görs en översiktlig granskning av två lagstiftningar som visar på husrannsakan i brottsförebyggande syfte, utanför ramen för en förundersökning, inte är ett helt nytt fenomen, samt hur man resonerat i förarbeten kring dessa bestämmelser. Syftet är belysa hur intresseavvägningen mellan effektivitet och integritet sett ut i fråga om husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Därefter redogörs för och analyseras centrala skillnader mellan vad som gäller för husrannsakan enligt bestämmelserna i RB och vad som skulle gälla vid ett eventuellt införande av husrannsakan som preventivt tvångsmedel i preventivlagen. Slutligen analyseras de potentiella effekterna preventiv hemlig husrannsakan i underrättelseverksamhet skulle kunna komma att ha på den enskilde med särskilt beaktande av den personliga integriteten. I denna del genomförs en jämförelse av preventiv hemlig husrannsakan och hemlig rumsavlyssning sett till respektive tvångsmedels förmodade intrång i den personliga integriteten. Syftet är att försöka fastställa i vilken utsträckning preventiv hemlig husrannsakan, sett till integritetskränkningen, är att likställa med hemlig rumsavlyssning. Anledningen till detta är att hemlig rumsavlyssning, i intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet, bedömts vara för integritetskränkande för att kunna införas i preventivlagen.

## 6.1 Varför infördes inte husrannsakan ursprungligen i preventivlagen?

I promemorian till preventivlagen från 2005 föreslogs att husrannsakan skulle ingå som ett av tvångsmedlen i preventivlagen. Utifrån vad Säkerhetspolisen och den öppna polisens då anförts ansågs det finnas ett stort behov av ett sådant förfarande. Enligt bestämmelserna i RB kan husrannsakan endast genomföras i brottsutredande syfte och det måste finnas misstanke om att ett konkret brott har förövats, det finns därmed inte möjlighet att använda tvångsmedlet i preventivt syfte. 23 § polislagen, som ger viss möjlighet till husrannsakan i brottsförebyggandesyfte, ansågs enligt promemorian ha för snävt tillämpningsområde vilket gör bestämmelsen mindre lämplig i underrättelsearbete.<sup>160</sup> Syftet med husrannsakan som preventivt tvångsmedel framhölls vara att ge kunskap om vilka brott en viss organisation eller vissa personer har för avsikt att begå.<sup>161</sup> I promemorian föreslogs därför att polisen, under samma förutsättningar som övriga tvångsmedel i lagen, skulle få breda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen i ärendet. Detta skulle då även normalt innebära att den som tvångsmedlet används mot inte behövde underrättas om åtgärden.<sup>162</sup> Den i promemorian föreslagna husrannsakan borde därför kunna likställas med den preventiva hemliga husrannsakan som diskuteras i denna uppsats.

Regeringen var dock inte lika övertygad om att det fanns ett sådant starkt behov av husrannsakan i underrättelseverksamhet. I propositionen till preventivlagen angav de, att utifrån polisens egna exempel, var det främst hemliga tvångsmedel som det fanns behov av i underrättelseverksamhet. Promemorians förslag om husrannsakan ansågs innebära ett långtgående intrång i den personliga integriteten, och regeringen ansåg inte att det fanns tillräckliga belägg för ett påtagligt behov av husrannsakan som preventivt

---

<sup>160</sup> Ds 2005:21 s. 203 ff.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

tvångsmedel.<sup>163</sup> Dessutom menade regeringen att behovet av att inhämta information i bostäder primärt ofta borde röra sig om sådan information som finns lagrad i datorer, och att det vid tillfället genomfördes flera utredningar som anknöt till frågan om informationsinhämtning i IT-miljö.<sup>164</sup> Med hänvisning till detta ansåg regeringen att det var lämpligast att invänta resultatet av utredningarna innan det genomfördes ytterligare bedömningar i fråga om polisens behov av husrannsakan i preventivt syfte.<sup>165</sup> Frågan tycks sedan dess inte ha berörts alls.

I den senare propositionen till permanentandet av preventivlagen diskuterades överhuvudtaget inte frågan om husrannsakan som preventivt tvångsmedel. Däremot konstaterades att hemlig rumsavlyssning inte skulle införas i preventivlagen med hänvisning till att det ger utrymme för större integritetsintrång än de övriga hemliga tvångsmedlen och att den typen av information som kan inhämtas i ett underrättelsestadium bättre erhålls av de andra tvångsmedlen enligt preventivlagen.<sup>166</sup> Senare utredningar och förarbeten har inte heller berört frågan om husrannsakan som preventivt tvångsmedel, även om Säkerhetspolisen i remissvar understrukit ett behov av en sådan reglering.<sup>167</sup>

## **6.2 Husrannsakan i brottsförebyggande syfte – inte ett nytt fenomen**

Förvarande underkapitel syftar till att klargöra att idén om att använda husrannsakan utanför en förundersökning inte är ett helt nytt fenomen. Detta har betydelse för frågan om preventiv hemlig husrannsakan, eftersom regeringen i dessa fall ansett att behovet av husrannsakan utanför en förundersökning är viktigare än skyddet för den enskildes personliga integritet. Förutsättningarna i relevanta bestämmelser i polislagen och LSU

---

<sup>163</sup> Prop. 2005/06:177 s. 51 f.

<sup>164</sup> Se exempelvis SOU 2005:38, Ds 2005:6 och Ds 2005:21.

<sup>165</sup> Prop. 2005/06:177 s. 51 f.

<sup>166</sup> Prop. 2013/14:237 s. 100 f.

<sup>167</sup> Se exempelvis Säkerhetspolisens remissvar på Ds 2020:23.

skiljer sig dock från vad som skulle gälla för preventiv hemlig husrannsakan. Trots detta är det relevant att, för en analys av preventiv hemlig husrannsakan, närmare granska dessa former av husrannsakan. Bestämmelserna i polislagen och LSU illustrerar hur intresseavvägningen mellan effektivitet och integritet kan se ut avseende husrannsakan i brottsförebyggande syfte.

### **6.2.1 Möjligheterna till husrannsakan utanför en förundersökning i polislagen**

Det finns idag viss möjlighet att använda husrannsakan utanför en förundersökning. De flesta av dessa bestämmelser återfinns i polislagen och reglerar främst husrannsakan när polisens behöver tillträde för att kunna fullgöra någon specialreglerad uppgift eller för att förebygga en fara, vilket inte är relevant för denna utredning.<sup>168</sup> I 20 a § polislagen finns viss möjlighet att göra husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte, en polisman får genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa.

2021 utvidgades polisens möjligheter till husrannsakan i brottsförebyggande syfte utanför en förundersökning ytterligare genom införandet av 20 b § polislagen. Motiveringen i förarbetet var att dödligt våld begås i en allt större utsträckning med skjutvapen och att det därmed finns ett påtagligt behov att utöka polisens möjligheter att göra husrannsakan i brottsförebyggande syfte.<sup>169</sup> Paragrafen gör det möjligt för en polisman att tillträda ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. I begreppet gemensamma utrymmen inbegrips bland annat trappuppgångar, källargångar, tvättstugor, cykelrum,

---

<sup>168</sup> Ds 2020:23 s. 31.

<sup>169</sup> Prop. 2020/21:216 s. 8 f.

soprum och garage. Enskilda utrymmen, såsom privata förråd och bostadslägenheter, omfattas inte.<sup>170</sup> Enligt 20 b § 2 st polislagen får det i brådskande genomföras en husrannsakan enligt paragrafen utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Regeringen menade att det integritetsintrång paragrafen skulle innebära inte kunde anses större än vad som normalt uppkommer när polisen genomsöker båtar eller fordon. Sett till vad som kunde uppnås med åtgärden, fanns det inte heller mindre ingripande åtgärder som alternativ.<sup>171</sup> I denna intresseavvägning vägde därmed effektiv brottsbekämpning tyngre än den personliga integriteten.

Av 23 § polislagen framgår att en polisman, i syfte att skydda eller förhindra brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. En husrannsakan enligt paragrafen kräver dock att det av särskilda skäl ska finnas en risk att ett sådant brott kommer begås på en viss plats, det är också enbart i anslutning till denna plats som befogenheten gäller. Åtgärden får i brådskande utföras utan föregående beslut av polismyndigheten eller Säkerhetspolisen fall, detta framgår av 23 § 3 st polislagen.

## **6.2.2 Bestämmelserna kring husrannsakan i lagen om särskild utlänningskontroll**

Det finns också möjlighet att använda husrannsakan utanför en förundersökning enligt LSU. Trots att det inte handlar om preventiva tvångsmedel finns det bitvis en parallell som är värd att lyfta fram. LSU visar att husrannsakan under särskilda omständigheter idag kan användas utanför en förundersökning med hänvisning till en risk för terroristbrott.

Av 1 § LSU framgår att lagen tar sikte på situationer där någon som inte är svensk medborgare, en utlänning, kan utvisas om det är särskilt påkallat med

---

<sup>170</sup> Ibid. s. 19.

<sup>171</sup> Ibid. s. 9.



hänsyn till rikets säkerhet eller det kan befaras att individen kommer begå eller medverka till ett terroristbrott. Enligt 2 § LSU ansöker Säkerhetspolisen om utvisning till Migrationsverket, som sedan fattar beslut i ärendet. Det krävs inte konkreta bevis om ett brott, utan endast att det finns uppgifter om personen som ger anledningen att befara terroristbrott.<sup>172</sup>

Utvisningsbeslutet kan dock inte alltid verkställas, vilket är problematiskt ur ett samhällsperspektiv då det rör sig om personer som anses utgöra säkerhetshot. Med anledning av detta finns det möjlighet att nyttja vissa tvångsmedel som ett sätt för Säkerhetspolisen att löpande hålla kontroll på utlänningarna medan dem tills vidare tillåts stanna i Sverige.<sup>173</sup> I proposition till LSU konstaterades att "[...] reglerna får sin legitimitet av den omständighet att de riktar sig mot endast mycket liten grupp personer som vi inte vill ha kvar i landet därför att de anses representera en fara, men som ändå tillåts stanna här av humanitära skäl".<sup>174</sup>

Av 11 § 1 st LSU följer att husrannsakan får användas i det fall att en utlänning inte kan utvisas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och utvisningsbeslut grundar sig på 1 § 2 st LSU, dvs. att det kan befaras att individen kommer begå eller medverka till ett terroristbrott.<sup>175</sup> Dock krävs det enligt 19 § 1 st LSU att åtgärden är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott. Enligt 19 § 2 st LSU gäller 28 kap. RB i tillämpliga delar vid beslut om husrannsakan enligt LSU, vilket bland annat inbegriper möjligheten för den hos vilken husrannsakan företas att närvara under åtgärderna.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> I det fall att det finns konkreta bevis ska en utredning ske enligt vanliga straffprocessuella regler, se prop. 2002/03:38 s. 96.

<sup>173</sup> SOU 2020:16 s. 375.

<sup>174</sup> Prop. 1990/91:118 s. 46.

<sup>175</sup> Att utvisningsbeslutet inte kan verkställas kan handla om att den stat till vilken utlänningen utvisats vägrar att ta emot denne, eller att rättssystemet i det landet inte säkerställer att utlänningens grundläggande mänskliga rättigheter kommer att respekteras, se SOU 2020:16 s. 375.

<sup>176</sup> Jfr 28 kap. 7 § 2 st RB.

Regeringen har lagt fram ett förslag till en ny lagstiftning, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, som är tänkt att ersätta LSU. Den nya lagen föreslås träda i kraft senare i år, den 1 juli 2022.<sup>177</sup> Trots kritik mot LSU, bland annat för bristande insyn i underlagen för beslut om tvångsmedel och utvisningsbeslut, föreslås i den nya lagen att fler tvångsmedel ska få användas och att kraven för att få tillstånd till hemliga tvångsmedel sänks.<sup>178</sup> Möjligheten till husrannsakan, behålls men utvidgas till att även omfatta klarläggande av risken för att utlänningen kommer engagera sig i sådan organisation eller grupp, samt risken för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.<sup>179</sup> Både LSU och den nya lagstiftningen är exempel på hur bekämpning och förebyggande av terroristbrott och brott mot rikets säkerhet väger tungt till fördel för argumentet effektiv brottsbekämpning, och hur den personliga integriteten får kliva åt sidan.

Nya LSU och utvidgningen i polislagen vad gäller polismäns möjligheter att genomföra husrannsakan i brottsförebyggande syfte torde kunna ses som ett led i en viss utveckling mot en öppnare inställning till husrannsakan. Frågan kvarstår dock kring regeringens syn på preventiv hemlig husrannsakan idag.

### **6.3 Preventiv hemlig husrannsakan – viktiga skillnader mot husrannsakan enligt RB**

Inledningsvis ska det uppmärksammas att det inte bör dras direkta paralleller mellan preventiv hemlig husrannsakan och reell husrannsakan enligt RB, eftersom bestämmelserna har helt olika syften. Trots detta, är det relevant att lyfta fram de viktigaste skillnaderna mellan preventiv hemlig husrannsakan och husrannsakan enligt RB då en analys av preventiv hemlig husrannsakan

---

<sup>177</sup> Prop. 2021/22:131.

<sup>178</sup> Se exempelvis Sanna Drysen, "Myndigheter får inte ta del av all Säpos bevisning", Sveriges Radio, 2019-10-22, <  
<https://web.archive.org/web/20191022073241/https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7326159> (besökt 2022-03-23).

<sup>179</sup> Prop. 2021/22:131 s. 19 – 5 kap. 3 § i förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar.

kräver en förståelse hur förfarandet skulle skilja sig från nu gällande rätt avseende reell husrannsakan. Detta underkapitel syftar därför till att klargöra de viktigaste skillnaderna mellan de olika typerna av husrannsakan.

Den primära skillnaden mellan bestämmelserna är deras syften. Medan reell husrannsakan enligt bestämmelserna i RB kan sägas syfta till att utreda ett misstänkt brott, skulle en husrannsakan enligt preventivlagen syfta till att förhindra att ett brott begås. Av 28 kap. 1 § 1 st RB framgår att husrannsakan enligt RB kräver att det finns anledning att anta att brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Detta innebär därmed att husrannsakan enligt reglerna i RB inte får vidtas i brottsförebyggande syfte eller för att upptäcka viss brottslig verksamhet. Det huvudsakliga syftet får inte heller vara att införskaffa överskottsinformation.<sup>180</sup> Rekviritet ”anledning att anta” är ett mycket lågt ställt krav då detta anses uttrycka den lägsta nivån på bevisningen som krävs.<sup>181</sup> Utöver detta krävs dock även att en person är skäligen misstänkt för brottet, vilket följer av att det i 28 kap. 1 § RB anges att husrannsakan i vissa fall får företas hos ”annan än den som skäligen misstänkas för brottet”.<sup>182</sup> Genom detta ställer bestämmelsen om husrannsakan i RB ett visst krav på vad som måste ha framkommit under förundersökningen.

Ett införande av husrannsakan i preventivlagen syftar i stället till att förhindra viss brottslig verksamhet. Detta innebär att åtgärden vidtas mot någon som inte har begått ett brott eller misstänks för att ha begått ett brott. I stället krävs att det anses finnas påtaglig risk för att personen kommer utöva sådan brottslig verksamhet som anges i preventivlagens första paragraf. Som diskuterat i avsnitt 5.1 var rekviritet tidigare ”särskild anledning att anta”, men det ändrades på grund av att hur det begränsade möjligheterna att använda lagen inom underrättelseverksamhet. Det nya rekviritet torde därmed anses mer förenligt med lagens syfte. Att preventiv hemlig

---

<sup>180</sup> Se JO 1988/89 s. 47

<sup>181</sup> Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2022-04-01).

<sup>182</sup> Andersson (2017) s. 23 f.

husrannsakan skulle användas i syfte att förhindra brott innebär ett sämre rättssäkerhetsskydd på så sätt att det inte uppställer krav på att det ska föreligga misstanke om att ett brott har begåtts. Kravet på skälig misstanke och en inledd förundersökning enligt bestämmelserna i RB utgör i sig ett skydd för den enskilde.

En annan viktig skillnad mellan bestämmelserna är i vilken utsträckning de kan tillämpas, något som begränsas av den brottslighet mot vilken bestämmelserna får användas. Som nämnt är kravet för husrannsakan enligt RB att det finns anledning att anta att brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Detta avgränsar visserligen tillämpningsområdet av tvångsmedlet i viss utsträckning, samtidigt är det likväl en omfattande mängd brott som uppfyller detta rekvisit. Preventiv hemlig husrannsakan däremot skulle vara begränsad till de brottskategorier som är uppräknade i preventivlagens första paragraf. Detta är särskilt allvarliga brott och arten av brotten är sådan att det huvudsakligen är Säkerhetspolisen som skulle kunna använda preventiv hemlig husrannsakan. Därigenom begränsar brottskategorierna tillämpningsområdet för preventiv hemlig husrannsakan i mycket större utsträckning än regleringen i RB. Detta ska ses i ljuset av det bakomliggande syftet med respektive reglering. Sett till den integritetskränkning husrannsakan i preventivt syfte innebär utgör denna begränsning dock ett skydd för den enskilde.<sup>183</sup>

Ytterligare skillnader mellan preventiv hemlig husrannsakan och husrannsakan enligt RB utgörs av rättssäkerhetsgarantierna. Preventiv hemlig husrannsakan innebär paradoxalt nog på ett sätt ett utökat rättssäkerhetsskydd samtidigt som av förfarandet över lag torde innebära ett minskat skydd sett till rättssäkerheten. De rättssäkerhetsgarantier som uppställs i preventivlagen (se avsnitt 5.3) och utgör ett skydd för den enskilde skulle som nämnts gälla

---

<sup>183</sup> Jfr avsnitt 3.1.1 angående Europadomstolens minimikrav på hemliga övervakningsmetoder och särskilt kravet på att det i nationell lagstiftning ska framgå typen av brott som kan leda till beslut om åtgärden.

även för preventiv hemlig husrannsakan. Ju större integritetsintrång, desto viktigare blir det med tydliga och långtgående rättssäkerhetsgarantier.

Det utökade skyddet kan sägas utgöras av att det enligt preventivlagen ställs krav på en förhandsprövning inför domstol där ett offentligt ombud ska närvara. Som preventivt tvångsmedel enligt preventivlagen skulle beslut om tillstånd till preventiv hemlig husrannsakan endast kunna fattas av Stockholms tingsrätt på ansökan av åklagare enligt 6 § preventivlagen. Undantaget är som nämnts när det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten. Av 28 kap. 4 § RB framgår att beslut om reell husrannsakan får fattas av förundersökningsledare, åklagare samt av rätten. Normalt sett fattar åklagare eller förundersökningsledare beslut om husrannsakan, det hör till ovanligheten att rätten fattar beslut om detta.<sup>184</sup>

Det faktum att husrannsakan enligt RB ställer krav på att en förundersökning inletts och att den enskilde på vilken husrannsakan ska företas är skäligen misstänkt för brottet, torde i sig ses som en rättssäkerhetsgaranti. Ett annat skydd för individen utgörs av kravet på underrättelse och att den enskilde får närvara under husrannsakan. Enligt 28 kap. 7 § RB ska den som en husrannsakan vidtas mot informeras om åtgärden, denne själv eller medlemmar ur hushållet får närvara vid husrannsakan och även tillkalla ett vittne att närvara såtillvida att det inte undersökningen då uppehålls. Vid preventiv hemlig husrannsakan skulle samma begränsningar avseende underrättelse till enskilda i 16 § preventivlagen gälla. Ett införande av husrannsakan i preventivlagen skulle innebära att den mot vilken husrannsakan vidtas inte behöver informeras om åtgärden.<sup>185</sup> För Säkerhetspolisen skulle detta medföra att deras underrättelsearbete kan fortsätta i hemlighet i de fall inget hittas som behöver tas i beslag.<sup>186</sup> I praktiken skulle detta som nämnt resultera i att husrannsakan blir ett hemligt

---

<sup>184</sup> Lindberg (2018) s. 626 f.

<sup>185</sup> Ett undantag är den som varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 1 st 7 preventivlagen, denne ska som huvudregel underrättas om åtgärden, jfr. 16 § 1 st preventivlagen.

<sup>186</sup> Säkerhetspolisens hemställan s. 5 (Se bilaga A).

tvångsmedel när det tillämpas i underrättelseverksamhet. I detta hänseende innebär preventiv hemlig husrannsakan ett markant sämre rättsäkerhetsskydd för den enskilde, då det inte finns någon möjlighet för den enskilde att överse förfarandet. I stället ska efterhandskontroll tillgodoses genom SIN.

## **6.4 Preventiv hemlig husrannsakens effekter för den enskilde**

Syftet med förevarande underkapitel är att närmare analysera vilka effekter preventiv hemlig husrannsakan skulle kunna komma att få för den enskilde. Frågan om hur intresseavvägningen avseende husrannsakan i underrättelseverksamhet ser ut har inte undersökts närmare sedan 2005, vilket framtvingar en förhållandevis fri genomlysning av hur resonemang kring detta idag skulle se ut. Frågan blir särskilt svår då det, i brist på tidigare utredningar av frågan, i viss utsträckning måste göras en bedömning av hur intresseavvägningen borde se ut idag.

### **6.4.1 Ett oundvikligt och markant intrång i den personliga integriteten**

Hur stort intrång i den personliga integriteten ett tvångsmedel innebär beror på dess utformning och tillämpning. Den integritetskränkande åtgärdens syfte, behov och eventuella nytta ska vägas emot effekten av intrånget för den enskilde. Påverkan på den enskilde ska bedömas utifrån graden av känslighet sett till uppgifterna men även typen av intrång, dess omfattning och det sammanhang i vilket det skett.<sup>187</sup>

#### **6.4.1.1 Syfte, behov och eventuell nytta av preventiv hemlig husrannsakan för Säkerhetspolisen**

Det övergripande syftet med ett införande av preventiv hemlig husrannsakan i preventivlagen torde kunna sammanfattas som att effektivisera brottsbekämpningen. Det har tidigare fastställts att Säkerhetspolisens

---

<sup>187</sup> Se avsnitt 3.1.2.

möjligheter att använda tvångsmedel inom ramen för dess underrättelseverksamhet handlar just om att ge myndigheten bättre förutsättningar att förhindra vissa allvarliga brott.<sup>188</sup> Preventiv hemlig husrannsakan skulle kunna förbättra Säkerhetspolisens underrättelsearbete på så sätt att det skulle effektivisera underrättelseinhämtningen – i stället för att spekulera kring huruvida underrättelser om att en individ bygger eller förvarar vissa sprängmedel eller vapen stämmer, utifrån exempelvis avlyssning av elektronisk kommunikation och/eller fysisk spaning, skulle säkerhetspoliser kunna avvisa eller bekräfta sådana underrättelser genom en hemlig husrannsakan. Säkerhetspolisen menar att det finns ett påtagligt behov av en sådan möjlighet.<sup>189</sup> Det är svårt att inom ramen för denna uppsats fastställa huruvida ett sådant behov faktiskt föreligger. Utifrån Säkerhetspolisens hemställan, och beskrivningar i utredningar och propositioner av de aktörer som myndigheten arbetar emot, förefaller det dock finnas ett behov av särskilt ingripande åtgärder för att Säkerhetspolisen ska ha möjlighet att utföra sitt uppdrag om att förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet. Regeringen har tidigare bekräftat att Säkerhetspolisen har ett påtagligt behov av att få bruka tvångsmedel innan en förundersökning har inletts, särskilt avseende uppdragen författningsskydd, kontraspionage, och kontraterrorism. Det specificeras dock inte närmare exakt vilka tvångsmedel.<sup>190</sup> Visserligen ansågs det vid preventivlagens framtagande att det integritetsintrång preventiv hemlig husrannsakan skulle innebära inte stod i proportion till Säkerhetspolisens dåvarande behov. Emellertid är denna bedömning idag drygt 16 år gammal.<sup>191</sup>

Det är inte svårt att se att Säkerhetspolisen knappast fyller någon egentlig funktion som säkerhetstjänst om de inte har rätt förutsättningar i sitt arbete. Ligger de alltid ett antal steg för långt bakom de aktörer de arbetar mot torde de vara allvarligt begränsade i sitt arbete. I den utsträckning dessa aktörers

---

<sup>188</sup> Prop. 2005/06:177 s. 38, 44; SOU 2020:16 s. 396.

<sup>189</sup> Se Säkerhetspolisens hemställan (Se bilaga A).

<sup>190</sup> Prop. 2005/06:177 s. 40.

<sup>191</sup> Ibid. s. 51 f. Jfr även resonemang om den straffrättsliga utvecklingen diskuterad i avsnitt 4.2 i denna uppsats.

förutsättningar utvecklas, kan det sägas finnas visst behov och även belägg för att Säkerhetspolisens förutsättningar måste anpassas därefter.

Utifrån hur preventivlagen hade tillämpats mellan 2008–2012 gjorde utredaren bedömningen att personlig information hade insamlats i inte obetydlig utsträckning vilket medförde att integritetsintrånget vid användandet av tvångsmedel bedömdes vara inte obetydligt.<sup>192</sup> Användningen av preventivlagen bedömdes vara mycket begränsad, och beslut enligt preventivlagen rörde endast ett begränsat antal personer årligen.<sup>193</sup> Utifrån dessa observationer skulle det kunna antas att motsvarande skulle gälla även preventiv hemlig husrannsakan.

#### **6.4.1.2 Effekter för den enskilde sett till den personliga integriteten**

Ett införande av preventiv hemlig husrannsakan skulle innebära ett markant intrång i den personliga integriteten hos den som utsätts för åtgärden. Detta går inte att komma ifrån, det rör sig om ett direkt intrång i en individs hem, som denne inte behöver underrättas om. Enbart vetskapen om att någon kan ha varit inne i ens hem, utan ens tillåtelse, är mycket obehaglig. Avsaknaden på krav på underrättelse gör det svårt för den enskilde att få kontrollerat om förfarandet varit lagligt. Individen måste lita på att SIN:s fortlöpande tillsyn av Säkerhetspolisens användning av preventiva tvångsmedel fångar upp alla situationer där det funnits brister i förfarandet. Likaså att de kontroller SIN gör på begäran av enskild genomförs noggrant och regelrätt. Trots att förfarandet med underlåtelse av underrättelse ansetts förenligt med kraven i RF och EKMR innebär det ett stort intrång i den enskildes personliga integritet och utgör en stor skillnad mot vad som gäller vid husrannsakan enligt både RB och LSU.<sup>194</sup>

---

<sup>192</sup> SOU 2012:44 s. 523.

<sup>193</sup> Ibid. Jfr skr. 2021/22:79 s. 42.

<sup>194</sup> Jfr kritiken mot bristande effektiv efterhandskontroll avseende FRA-lagen i Centrum för rättvisa mot Sverige.



Att även de som sambor med den mot vilken hemlig husrannsakan vidtas påverkas är oundvikligt. I utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott anmärktes det på att det är vanskligt att avgöra i vilken utsträckning tredje man drabbas av besluten om preventiva tvångsmedel.<sup>195</sup> Det är svårt att på förhand med säkerhet veta vem eller vilka som skulle kunna komma att drabbas av exempelvis hemlig kameraövervakning eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Sett till husrannsakan torde det dock vara relativt lätt att konstatera att de individer som lever i samma hushåll där husrannsakan vidtas kommer att påverkas i vart fall nästan lika stor utsträckning som den personen mot vilket beslutet gäller. En viss skillnad skulle eventuellt kunna anses föreligga om Säkerhetspolisen genomsöker vissa rum eller tillhörigheter i större utsträckning. Insikten om att obehöriga kan ha varit inne i ens hem torde dock kunna anses lika påfrestande för alla i hushållet.

Säkerhetspolisen har dock i sin hemställan, där förslaget presenterats, menat på att det ökade intrånget i den personliga integriteten måste ses utifrån ett större perspektiv där det även beaktas hur de andra preventiva tvångsmedlen idag används. Med denna utgångspunkt menar Säkerhetspolisen att preventiv hemlig husrannsakan skulle innebära att de andra tvångsmedlen enligt preventivlagen inte behöver användas i lika stor utsträckning. Motiveringen är att preventiv hemlig husrannsakan skulle resultera i att personer som Säkerhetspolisen normalt behöver bevaka under längre tid relativt snabbt kan avskrivas eller i vart fall nedskrivas misstanke. I stället för att bedriva fysisk spaning och exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i flera veckor, menar Säkerhetspolisen att en preventiv hemlig husrannsakan skulle kunna leverera samma resultat.<sup>196</sup> Även i utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott konstaterades det i fråga om preventivlagen att det bör beaktas om ett hemligt tvångsmedel medför att andra mer integritetskränkande åtgärder kan avvaras. Om så är fallet kan det samlade integritetsintrånget i praktiken minskas genom tvångsmedels-

---

<sup>195</sup> SOU 2012:44 s. 516.

<sup>196</sup> Säkerhetspolisens hemställan (2021) s. 5 f (se bilaga A).

användningen.<sup>197</sup> Det måste därmed göras en bedömning huruvida en preventiv hemlig husrannsakan innebär ett mindre, likvärdigt eller större intrång än de andra preventiva tvångsmedlen när dessa används över en längre tid och/eller i kombination med varandra.

#### **6.4.1.3 Svårigheterna i att bedöma det sammanvägda integritetsintrånget av flera preventiva tvångsmedel**

För att kunna göra ordentlig bedömning krävs en omfattande utredning med ett specifikt syfte om att utreda just den frågan. De olika preventiva tvångsmedlen och dess effekter måste noggrant värderas individuellt, sedan kombineras i olika konstellationer, med beaktande av olika effekter. Det krävs även att det noggrant utreds i vilken utsträckning tredje man påverkas. Det är möjligt att det skulle krävas att integritetsintrång representeras numeriskt på en skala. Det saknas en närmare utredning av hur enskildas personliga integritet kommit att påverkas av preventivlagen sedan den permanentades 2015. Detta är en faktor som försvårar en ordentlig jämförelse av intrånget som de olika tvångsmedlen innebär. Omfattningen en sådan undersökning skulle innebära är en annan försvårande faktor. Ytterligare en faktor är bristen på specificitet i den årliga redovisningen av Säkerhetspolisens tillämpning av hemliga tvångsmedel av hur stor andel av totalsiffran som utgör beslut enligt preventivlagen. Med anledning av detta finns det inte möjlighet att inom ramen för denna uppsats genomföra en sådan utredning.

Omfattningen av den integritetskränkning ett eller fler tvångsmedel i kombination medför kan till viss grad resoneras utifrån typ av intrång, kombinationen av tvångsmedel, i vilken miljö det sker, vilken information som avses etc. Någonstans torde det ändå kunna anses vara en fråga med ett relativt subjektivt svar. Vad som anses vara eller upplevs mer eller mindre integritetskränkande skiljer sig sannolikt från person till person. Regeringen har dock tidigare gjort en bedömning utifrån effektivitet och integritet som skulle kunna sägas utgöra en gränsdragning för vad som, trots rättssäkerhetsgarantier, innebär ett för stort integritetsintrång för att vara ett

---

<sup>197</sup> SOU 2012:44 s. 523 f.

preventivt tvångsmedel. Denna gränsdragning utgörs av hemlig rumsavlyssning.<sup>198</sup>

#### **6.4.2 Preventiv hemlig husrannsakan eller hemlig rumsavlyssning – är något mer kränkande?**

I utredningen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott gjordes bedömningen att hemlig rumsavlyssning inte borde användas i preventivt syfte och därmed inte borde införas i preventivlagen. Motiveringen till detta vara att hemlig rumsavlyssning ansågs utgöra ett större integritetsintrång än de andra hemliga tvångsmedlen, främst med hänvisning till typen och mängden av information som kan samlas in.<sup>199</sup> I intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och personlig integritet, vägde alltså rätten till personlig integritet tyngre.

I propositionen instämde regeringen i utredningens bedömning och framhöll att tvångsmedlet var såpass integritetskränkande att det inte borde användas utanför ramen för en förundersökning. Dessutom menade regeringen att på det tidiga stadium som preventiva tvångsmedel brukas torde informationsinhämtningen oftare handla om kartläggning av rörelsemönster eller kontaktnät, snarare än konkreta uppgifter om tider eller platser för möten m.m. Sådan mer kartläggande information ansåg regeringen bättre erhöles genom de andra hemliga tvångsmedlen.<sup>200</sup> Behovet och den förväntade nyttan av tvångsmedlet bedömdes därmed inte väga upp det förväntade integritetsintrånget.<sup>201</sup>

Frågan blir således huruvida preventiv hemlig husrannsakan, sett till det förmodade integritetsintrånget, är att likställa med hemlig rumsavlyssning. I det fall det förmodade integritetsintrånget är att anses åtminstone likvärdigt torde det vara relativt enkelt att fastställa hur intresseavvägningen mellan

---

<sup>198</sup> Prop. 2013/14:237 s. 101.

<sup>199</sup> SOU 2012:44 s. 519.

<sup>200</sup> Prop. 2013/14:237 s. 101.

<sup>201</sup> SOU 2012:44 s. 586.

effektivitet och integritet ser ut i förhållande till ett införande av preventiv hemlig husrannsakan i preventivlagen.

Det bör noteras att uppsatsen syftar till att granska förhållandet mellan den personliga integriteten och intresset av effektiv brottsbekämpning i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Det finns inte utrymme att i denna undersökning genomföra en mer djupgående analys av husrannsakan i förhållande till hemlig rumsavlyssning, då detta skulle behövas grundas på en mer omfattande utredning av respektive tvångsmedel, dess tillämpning m.m. Syftet är i stället att identifiera övergripande likheter och skillnader avseende påverkan på den enskildes personliga integritet. Dessa slutsatser ska sedan användas för att göra allmänna konklusioner kring intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet i förhållande till preventiv hemlig husrannsakan.

#### **6.4.2.1 Respektive tvångsmedels förmodade integritetsintrång**

Den mest integritetskränkande aspekten av båda tvångsmedlen torde vara i den utsträckning de vidtas i en individs hem, då detta är ett direkt intrång i en av den enskildes mest privata sfärer. Följande analys av likheter och olikheter avseende integritetskränkningen mellan tvångsmedlen företas därför med denna förutsättning som utgångspunkt.

Vad gör preventiv hemlig husrannsakan särskilt integritetskränkande? Husrannsakan torde representera det största intrånget av en individs personliga integritet en stat kan utöva mot en enskild. Enbart kroppsbesiktning skulle kanske anses mer kränkande. Det är ett direkt intrång i det fredade utrymme en individ själv generellt bestämmer över. Hemmet torde i detta hänseende, i viss mån, kunna ses som en förlängning av individen själv. Att det skulle ske utan underrättelse från den enskilde lägger på ytterligare en dimension av omfattningen av intrånget i den personliga integriteten. Att genomsöka ett hem representerar en genomsökning av individen, visserligen inte av dennes fysiska kropp men i princip så nära detta

man komma. Då hemmet ska vara en skyddad zon från omvärlden har individen själv utrymme att bestämma vilka aspekter av sitt liv denne vill dela med sig av till sin omgivning. Möjligheten att genom hemmet hemlighålla aspekter av sitt liv, då individen har bestämmanderätt över vilka som får ta del av hemmet, är dock något som gör husrannsakan ett verkningsfullt tvångsmedel för det brottsbekämpande myndigheterna.

Det som gör hemlig rumsavlyssning särskilt integritetskränkande har i utredningar motiverats utifrån mängden och typen av information som kan samlas in.<sup>202</sup> De samtal och annat som förs i ett hem borde kunna antas vara av ett annat slag än de som förs utanför hemmet. Om hemmet är att anses som en förlängning av individen själv, torde de förtroliga samtal som förs i hemmet kunna anses ge visst uttryck för individens egna tankar – i vart fall i större utsträckning än vad som gäller konversationer utanför hemmet. Anses hemmet vara ett utrymme som ska vara skyddat från omgivningens insyn, borde det kunna förutsättas att individen känner sig friare att uttrycka personliga åsikter i sitt hem till hushållsmedlemmar. I detta hänseende kan hemlig rumsavlyssning anses mer integritetskränkande än husrannsakan, då det ger insyn i individens egna tankar.

#### **6.4.2.2 Andra faktorer av betydelse: typ av information, överskottsinformation, tredje man och effektivitetsaspekter**

Det finns dock andra faktorer som också måste beaktas vid en jämförelse. Den information som kan inhämtas av respektive tvångsmedel skiljer sig åt, likaså den förväntade mängden av överskottsinformation. Hemlig rumsavlyssning används troligtvis över en längre sammanhängande tid än vad som gäller vid en husrannsakan, vilket medför att sett till tidsförloppet är hemlig rumsavlyssning mer integritetskränkande. Att hemlig rumsavlyssning används över längre tid kan även innebära att mer information totalt samlas in. Detta in sin tur resulterar då troligtvis i mer överskottsinformation. Bara

---

<sup>202</sup> Se exempelvis SOU 2012:44 s. 519.

det faktum att alla samtal som företas i ett hem spelas in borde förväntas innebära stora mängder överskottsinformation som måste sällas bort.

Båda tvångsmedlen innebär även intrång i tredje mans personliga integritet, de som bor i samma hushåll borde påverkas i betydande utsträckning. Då syftet med hemlig husrannsakan skulle gå förlorat om personer är hemma när denna genomförs är det framför allt hushållsmedlemmarna personliga integritet som kränks av förfarandet.<sup>203</sup> Gällande hemlig rumsavlyssning finns viss risk att annan än hushållsmedlemmar vistas i bostaden under tiden denna är avlyssnad, vilket skulle innebära ett intrång även i deras personliga integritet.

Ett betydande skillnaden mellan preventiv hemlig husrannsakan och hemlig rumsavlyssning torde ligga i effektiviteten i användningen av tvångsmedlen inom Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Utifrån beskrivningen av de aktörer Säkerhetspolisen arbetar mot finns det anledning att anta att de kan vara medvetna om risken för avlyssning, både av kommunikation och platser, och anpassa sin verksamhet utifrån detta.<sup>204</sup> I det hänseende skulle husrannsakan kunna vara mer verkningsfullt i Säkerhetspolisens arbete med att undersöka inkomna underrättelser om sådan brottslig verksamhet som avses i preventivlagen. Samma argument kan givetvis användas mot husrannsakan, det förefaller dock rimligt att det skulle innebära större svårigheter att fortlöpande förutse och anpassa den brottsliga verksamheten utifrån risken för en preventiv hemlig husrannsakan, än för hemlig rumsavlyssning. Utifrån detta går det därmed inte att säkert avgöra hur det förmodade integritetsintrånget av hemlig husrannsakan skulle bedömas i förhållande till det intrång i den personliga integriteten som hemlig rumsavlyssning anses utgöra.

---

<sup>203</sup> Jfr Säkerhetspolisens hemställan s. 5 f (se bilaga A).

<sup>204</sup> Se avsnitt 2.3 för en beskrivning av Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och de aktörer som myndigheten arbetar emot.

Som framgår av jämförelsen ovan går det att dra vissa paralleller mellan hemlig husrannsakan och hemlig rumsavlyssning, då båda tvångsmedlen innebär särskilt märkbara intrång i den personliga integriteten. Både för den som beslutet om tillstånd avser och tredje man. Det finns dock betydande skillnader i hur de genomförs, vilket medför att de inte är helt jämförbara. Sett till mängden information som samlas in och att det sannolikt pågår över längre tid, finns det utrymme att argumentera för att hemlig rumsavlyssning innebär ett större sammantaget intrång i den personliga integriteten. Särskilt sett till möjligheten att olika preventiva tvångsmedel eller andra typer av informationsinhämtning används i kombination. Det därmed inte helt säkert att intresseavvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och den personliga integriteten för hemlig husrannsakan skulle motsvara den för hemlig rumsavlyssning. Slutsatsen blir därmed att det inte är säkerhet huruvida preventiv hemlig husrannsakan idag skulle införas i preventivlagen.

## 7 Avslutande reflektioner

Mot bakgrund av det som framkommit i uppsatsens utredning framgår det att det inte finns belägg för ett entydigt svar på forskningsfrågan – varken kring hur avvägningen mellan intressena effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet ser ut, eller hur den bör se ut. Å ena sidan är det relativt tydligt att regeringen anser att intresset av effektiv brottsbekämpning väger förhållandevis tungt i förhållande till rätten till personlig integritet avseende Sakerhetspolisens underrättelseverksamhet. Sakerhetspolisens har ansetts ha ett särskilt behov av att få nyttja preventiva tvångsmedel. Å andra sidan har regeringen gjort bedömningen att det trots detta behov finns gränser för när ett hemligt tvångsmedel är att anses som för integritetskränkande för att kunna användas inom underrättelseverksamhet, även avseende Sakerhetspolisens verksamhet. Denna gränsdragning är hemlig rumsavlyssning. Trots vissa likheter mellan preventiv hemlig husrannsakan och hemlig rumsavlyssning, särskilt sett till det förmodade integritetsintrånget, föreligger betydande skillnader som gör det svårt att med säkerhet avgöra vilket tvångsmedel som innebär ett större intrång i den personliga integriteten.

Det går inte heller att blunda för utvecklingen mot preventionism och det faktum att regeringen fortlöpande prioriterar åtgärder för att förhindra brott. Det tycks finnas en större acceptans inom regeringen att tillåta integritetsingripande åtgärder när det handlar om personer som kan komma att falla in under övervakning inom Sakerhetspolisens underrättelsearbete. Det är rimligt att Sakerhetspolisen i viss utsträckning åtnjuter särskilda befogenheter vad gäller deras arbete med att förekomma viss brottslig verksamhet. Sett till förutsättningarna för de aktörer myndigheten kartlägger och arbetar emot finns det ett påtagligt behov att kunna agera på ett tidigt stadium, särskilt då det handlar om brottslighet som kan få konsekvenser för hela samhället. I viss utsträckning kan det därmed vara lämpligt att det införs möjlighet till preventiv hemlig husrannsakan i underrättelseverksamhet. Som



nämnts innebär dock detta ett markant intrång i den personliga integriteten mot den vilken preventiv hemlig husrannsakan vidtas, även om det är mycket få personer som skulle komma att drabbas. Detta i sin tur innebär att det måste ställas särskilt höga krav på rättssäkerhetsgarantierna kring en sådan möjlighet.

De rättssäkerhetsgarantier som återfinns i preventivlagen utgör en god grund, men det skulle inte vara en negativ sak att ytterligare rättssäkerhetskrav övervägs. Exempelvis hade preventiv hemlig husrannsakan kunnat vara begränsat till endast vissa brottskategorier i preventivlagen, de som särskilt utmärker sig bland de upplistade brotten i 1 § preventivlagen. På så sätt hade Europadomstolens krav på tydlighet avseende vilken brottslighet som avses beaktats, samtidigt som det finns möjlighet att begränsa hemlig husrannsakan till i princip uteslutande Säkerhetspolisens verksamhet. I 8 § 4 st preventivlagen återfinns ytterligare ett skydd för den enskilde. Där framgår att när det finns skäl för det, måste beslut om tillstånd till tvångsmedel innehålla villkor för att tillgodose intresset av att den enskildes personliga integritet inte kränks i onödan. Detta skulle kunna vara ett sätt att öka rättssäkerheten vid ett införande av preventiv hemlig husrannsakan, alltså att sådana villkor alltid ska ingå i besluten om tvångsmedlet. Preventivlagen har visserligen bedömts förenlig med rättssäkerhetskraven i både RF och EKMR, men i detta hänseende måste kritiken i avgörandet Centrum för rättvisa beaktas.

Det går dock att ifrågasätta hur mycket som kan formaliseras i lag och hur mycket som är för mycket. Omfattande formalisering av ett tvångsmedel kan vara ett sätt att behandla kraven på rättssäkerhet genom att ställa upp distinkta rekvisit som gör det tydligt när och under vilka förutsättningar ett tvångsmedel får användas, vilket indirekt även tydliggör när tjänstemän kringgår gällande rätt. Detta minskar risken för missbruk, emellertid kan för omfattande formalisering leda till att regleringen blir i princip verkningslös då den i praktiken inte kan tillämpas på det tilltänkta sättet, varpå syftet med reformen går förlorad.

Det finns ett behov av författningsändring sett till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och deras arbete med att förebygga och förhindra viss allvarlig brottslighet. I vilken utsträckning detta är möjligt att genomföra sett till andra intressen är mer problematiskt. Det som gör detta känsligt är att det handlar om situationer där någon ännu inte har begått ett brott, och det endast går att anta att det finns påtaglig risk att personen kommer göra det. Preventiva tvångsmedel bidrar som nämnt med pusselbitar i underrättelsearbetet, och effekten kan bli att en person kan avskrivas eller nedskrivas misstanke. Det innebär dock en markant kränkning av den enskildes personliga integritet. Ytterligare ett problem är bristen på insyn då det rör sig om en säkerhetstjänsts arbete, vilket oundvikligen innebär att ärendena är omgärdade av hög grad av sekretess. Här finns en risk att medborgarnas förtroende för staten kan minska. Samtidigt är det en förhållande liten krets människor som påverkas av Säkerhetspolisens arbete.

En övergripande slutsats är därmed att det är mycket svårt att faktiskt veta hur intresseavvägningen mellan effektivitet och integritet ser ut i förhållande till Säkerhetspolisens förslag om preventiv hemlig husrannsakan. Utredningen har identifierat flera aspekter som orsakar svårigheter vid en bedömning av intresseavvägningen. Den kanske mest avgörande av dessa är avsaknaden av tidigare forskning avseende preventiv hemlig husrannsakan samt det saknas en närmare undersökning av tillämpningen av preventivlagen samt effekterna av lagstiftningen på både Säkerhetspolisen och den enskilde efter lagen permanentades 2015. Dessutom krävs närmare utredning av huruvida avgörandet Centrum för rättvisa mot Sverige faktiskt kommer att påverka förfarandet med efterhandskontroll enligt preventivlagen.

Två centrala förutsättningar för fortsatt utredning av förslaget preventiv hemlig husrannsakan är därmed att det genomförs dels en omfattande och noggrann utredning av det faktiska behovet och den förväntade nyttan av preventiv hemlig husrannsakan i underrättelseverksamhet, dels en djupanalys av de potentiella konsekvenserna för integritetsskyddet. Anses intresset av effektivitet väga upp det förväntade intrånget i den personliga integriteten,

krävs utredning av hur särskilda rättssäkerhetskrav kan införas utan att det innebär en för omfattande formalisering som hämmar syftet med tvångsmedlet. Det blir intressant att invänta den av regeringen tillsatta utredningen om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som ska presenteras i oktober 2022.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Abrahamsson, Olle (2009). *Integritetsskydd med eller utan förnuft*, SvJT 2009, s. 421-434 <<https://svjt.se/svjt/2009/421>>, hämtad: 2022-03-25.

Andersson, Simon (2017). *Skälig misstanke: en handbok*. Upplaga 1 Stockholm: Wolters Kluwer.

Asp, Petter (2007). *Går det att se en internationell trend? — om preventionismen i den moderna straffrätten*, SvJT 2007, s. 69-81 <<https://svjt.se/svjt/2007/69>>, hämtad: 2022-03-26.

Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

Ekelöf, Per Olof, Andersson Simon, Bellander Henrik, m.fl. (2018). *Rättegång III - tredje häftet*, Åttonde upplagan, Norstedts juridik.

Frändberg, Åke. Begreppet rättsstat. I *rättsstaten – rätt, politik och moral*, Fredrik Sterzel (red), Uppsala: Iustus Förlag AB (Sterzel, Fredrik (red) *Rättsstaten – en idéhistorisk exposé. Rättsstaten – rätt, politik och moral. Iustus Förlag AB, Uppsala (1997)*).

Heuman, Sigurd och Melander Tell, Eva (2013). *Om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, SvJT 2013 s. 502-520 <<https://svjt.se/svjt/2013/502>>, hämtad: 2022-04-15.

Lindberg, Gunnel (2007). *Straffprocessuella tvångsmedel — några utvecklingslinjer*, SvJT 2007 s. 50-58 <<https://svjt.se/svjt/2007/50>>, hämtad: 2022-04-07.

Lindberg, Gunnel (2018). *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, Fjärde upplagan Stockholm: Karnov Group.

Nowak, Karol (2003). *Oskuldighetspresumtionen*. Diss. Göteborg: Handelshögsk., 2003.

Peczenik, Aleksander (1995). *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. Först upplagan. Stockholm: Fritzes / Nordstedts Juridisk AB.

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Första upplagan. Stockholm: Fritzes / Norstedts Juridik AB.

Sandgren, Claes (2018). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*. Fjärde upplagan Stockholm: Norstedts Juridik.

Ulväng, Magnus (2007). *Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?*, SvJT 2007 s. 1-16 <<https://svjt.se/svjt/2007/1>>, hämtad: 2022-03-26.

## **Offentligt tryck**

### Utredningsbetänkanden

SOU 1970:47 *Skydd mot avlyssning*

SOU 1984:54 *Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet*

Ds 1994:51 *Skyddet för enskilda personers privatliv*

SOU 1996:185 del 1 *Straffansvarets gränser*

Ds 2005:6 *Brott och brottsutredning i IT-miljö – Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll*

Ds 2005:21 *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*

SOU 2005:38 *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.*

SOU 2006:98 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

SOU 2007:22 del 1 *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*

SOU 2009:70 *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel*

SOU 2012:44 *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*

SOU 2016:41 *Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén*

SOU 2018:61 *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*

Ds 2020:23 *En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål*

SOU 2020:16 *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*

#### Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 2002/03:38 *Straffansvar för terroristbrott*

Prop. 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*

Prop. 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

Prop. 2011/12:55 *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*

Prop. 2013/14:110 *En ny organisation för polisen*

Prop. 2013/14:237 *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*

Prop. 2019/20:64 *Hemlig dataavläsning*

Prop. 2020/21:216 *Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål*

Skr. 2021/22:79 *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020*

Prop. 2021/22:119 *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*

Prop. 2021/22:131 *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*

Prop. 2021/22:186 *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*

Prop. 2021/22:192 *Skärpta straff för knivbrott*

### Övrigt riksdagstryck

Dir 2021:102 *Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet*

Dir 2021:113 *Tilläggsdirektiv till utredningen Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (Ju 2021:15)*

Justitiesdepartementet, *Uppdrag till Åklagarmyndigheten att i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket årligen redovisa användningen av hemliga tvångsmedel*, 17 december 2015, Ju/2015/04549/Å. [Cit. Regeringens beslut från den 17 december 2015]

### Beslut från JO

JO 1988/89 s. 47

## **Övrigt**

Dnr 109-2019 och 110-2019 *Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket, 2019-10-1789* [Cit. Uttalande från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden den 17 oktober 2019, Dnr 109-2019 och 110-2019.]

Ehrenkrona, Europakonventionen, art. 8, Karnov (JUNO) (besökt 2022-03-07).

Hirschfeldt, Rättegångsbalk (1942:740) 1 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2022-03-07).

Orbe, Johan, Sjören, Toivo (2021), *Allmänheten om anseendet för svenska myndigheter*, Sifo Anseendeindex Myndigheter 2021, 2021-07-01,

Tillgänglig på

<[https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo\\_anseendeindex\\_myndigheter\\_2021\\_kantar\\_public.pdf](https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo_anseendeindex_myndigheter_2021_kantar_public.pdf)> (besökt 2022-03-28)

[Cit. Sifo Anseendeindex Myndigheter 2021]

RiR 2016:2 *Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten*

Sanna Drysén, ”Myndigheter får inte ta del av all Säpos bevisning”,

Sveriges Radio, 2019-10-22, <

<https://web.archive.org/web/20191022073241/https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7326159> (besökt 2022-03-23).

Säkerhetspolisen, Hemställan om författningsändring för att möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet, 2021-05-31, Dnr 2021-10439-1.

[Cit. Säkerhetspolisens hemställan]

Säkerhetspolisen, 'Om Säkerhetspolisen' <

<https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen.html>> (besökt 2021-03-10).

Säkerhetspolisen, remissyttrande över Promemorian En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ds 2020:23), 2021-01-05, Dnr

2020-23666-2, Ju2020/03934. [Cit. Säkerhetspolisen remissvar på Ds 2020:23]



# Rättsfallsförteckning

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

*Centrum för rättvisa mot Sverige* [GC], 25 maj 2021, no 35252/08 ECHR

*Klass m.fl. mot Tyskland*, 6 september 1978, no 5029/71

*Leander mot Sverige*, 26 mars 1987, no 9248/81, 9 EHRR 433

*Malone mot Förenade Kungariket*, 26 april 1984, no 8691/79 ECHR

*Roman Zakharov mot Ryssland* [GC], 4 december 2015, no 47143/06 ECHR

*Weber och Saravia mot Tyskland*, 29 juni 2006, no 54934/00 ECHR 2006-XI

Högsta domstolen

NJA 2009 s. 917

# Bilaga A



Säkerhetspolisen

## SKRIVELSE

1 (6)

Datum  
2021-05-31

Diarienummer  
2021-10439-1

Mottagare  
Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM

Er referens

## Hemställan om författningsändring för att möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet

### Bakgrund

De brottsbekämpande myndigheterna kan i dagsläget använda tvångsmedel i underrättelseverksamhet med stöd av bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. De tvångsmedel som står till förfogande enligt preventivlagen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Hemlig dataavläsning kan bl.a. användas under motsvarande förutsättningar som tvångsmedlen i preventivlagen.

Enligt gällande rätt får husrannsakan inte användas som ett tvångsmedel i underrättelseverksamhet. Sverige skiljer sig i detta hänseende från våra nordiska grannländer. – I Norge får *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* genomföra en husrannsakan och ta föremål i beslag som ett led i en utredning, när det finns rimlig grund att tro att någon kommer att begå vissa särskilt angivna brott, bland annat terroristbrott och olovlig underrättelseverksamhet.<sup>1</sup> Den som är föremål för tvångsmedlet behöver inte underrättas. – I Danmark har *Politiets efterretningstjeneste (PET)* tillgång till ett liknande tvångsmedel. Det får visserligen endast användas i en förundersökning, men denna begränsningsregel har mindre betydelse i Danmark än i Sverige eftersom kravet på misstankegrad för att använda hemliga tvångsmedel under en förundersökning är satt lägre i Danmark än i Sverige.<sup>2</sup> En förutsättning för att husrannsakan ska få göras enligt dansk rätt, utan att den som är föremål för tvångsmedlet får kännedom om det, är att misstanken rör vissa särskilt

<sup>1</sup> Se 17 d – 17 e §§ politiloven.

<sup>2</sup> SOU 2017:89 s. 127–128.

Postadress  
Box 12312  
102 28 Stockholm

Besöksadress  
Bolstomtavägen 2  
171 69 Solna

Telefon  
010-568 70 00  
+46-10-568 70 00

Telefax  
010-568 70 10  
+46-10-568 70 10

E-post/Internet  
sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se  
www.sakerhetspolisen.se

Datum

[2021-05-31]

Dianummer

2021-10439-1

utpekade brott, bland annat terroristbrott och spioneri.<sup>3</sup> – I Finland infördes 2019 en ny lagstiftning om civil underrättelseinhämtning. Civil underrättelseinhämtning kan bl.a. ske genom platsspecifik underrättelseinhämtning med vilket avses underrättelseinhämtning för att hitta föremål, handlingar eller information eller utröna omständigheter.<sup>4</sup> *Suojelupoliisi/Skyddspolisen (SUPO)* har vid en platsspecifik underrättelseinhämtning även rätt att kopiera handlingar och föremål.<sup>5</sup> Grunden för civil underrättelseinhämtning är inte en brottsmisstanke utan hot mot den nationella säkerheten i form av t.ex. terrorism och utländsk underrättelseverksamhet.<sup>6</sup>

I promemorian *Ds 2005:21 Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* som låg till grund för att införa preventivlagen i Sverige föreslogs att de brottsbekämpande myndigheterna även skulle få rätt att använda sig av husrannsakan i underrättelseverksamhet. Både Säkerhetspolisen och den öppna polisen hade framfört ett sådant behov. Enligt regeringens bedömning fanns det dock vid den tiden inte tillräckligt belägg för att polisens behov av tvångsmedlet övervägde det intrång i den personliga integriteten som förslaget skulle innebära.<sup>7</sup> Regeringen konstaterade vidare att frågor om inhämtning av information i datorer och andra frågor om elektronisk bevisning – frågor som fick antas ligga nära de som aktualiserades av promemorians förslag – var föremål för överväganden, både nationellt och inom EU:s tredjepelarsamarbete. Regeringen ansåg därför att det var lämpligt att avvakta resultatet av dessa överväganden innan ytterligare bedömning kunde göras av polisens behov.

I sammanhanget kan nämnas att det i nuläget finns möjligheter i svensk rätt att genomföra en husrannsakan även utan en konkret brottsmisstanke i vissa specifika fall med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och polislagen (1984:387). Företeelsen är alltså inte främmande för svensk rätt. I *Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål* föreslås vidare att husrannsakan ska kunna användas i ytterligare situationer utan att en förundersökning har inletts. Förslagen i promemorian omhändertar dock inte de behov som redogörs för i denna hemställan. Se vidare Säkerhetspolisens remissvar på promemorian.

### Säkerhetspolisens behov

En husrannsakan med stöd av preventivlagen skulle i många fall möjliggöra för Säkerhetspolisen att bekräfta eller avfärda attentatsplaner på ett tidigare stadium och på ett mer konkret sätt än vad som kan ske med hjälp av hemliga tvångsmedel och andra åtgärder som t.ex. spaning. I många ärenden skulle tillgången till husrannsakan även få den effekten att andra

<sup>3</sup> Se 799 § retsplejeloven.

<sup>4</sup> 5a kap. 25 § polislagen.

<sup>5</sup> 5a kap. 28 § polislagen.

<sup>6</sup> 5a kap. 3 § polislagen.

<sup>7</sup> Prop. 2005/06:177 s. 51–52.

Datum

[2021-05-31]

Diarienummer

2021-10439-1

tvångsmedel, som t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning, inte behöver användas eller att åtgärderna i vart fall behöver pågå under en kortare tid än vad som annars skulle vara fallet. Även om tvångsmedlet i sig skulle innebära ett intrång i enskildas personliga integritet skulle det sammantagna intrånget i den personliga integriteten därför inte öka i någon större utsträckning. Det kan till och med argumenteras för att intrånget i många fall skulle bli mindre.

Nedan följer exempel hämtade från *verkliga händelser* där ett beslut om husrannsakan med stöd av preventivlagen hade varit till stor nytta i Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som bedrivs av ideologiskt motiverade aktörer.

1. Det inkommer underrättelseinformation om att en person sökt stöd hos ledarskiktet i en internationell terroristorganisation för att bygga en IED (improvised explosive device / improviserat sprängämne) och få tillgång till vapen i syfte att använda i ett terrorattentat. Säkerhetspolisen lägger stora resurser på inhämtning för att bedöma om personen har en sådan avsikt. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigt skede kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.
2. Det inkommer underrättelseinformation om att en återvändare från Syrien ska utföra ett terrorattentat. Säkerhetspolisen bedriver månader av omfattande inhämtning. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigt skede kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.
3. Det inkommer underrättelseinformation om att en namngiven person är involverad i attentatsplaner. Informationen handlar om att personen har en del av en bomb i sin besittning, en detonator. Detonatorn ska vara byggd av enkla föremål som normalt sett finns i ett hem. De andra delarna till bomben ska levereras av okända män till en okänd plats vid en okänd tidpunkt. Säkerhetspolisen får tillstånd till hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen och bedriver även spaning mot personen. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigt skede kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.
4. Det inkommer underrättelseinformation om att en aktör inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön förser andra aktörer inom miljön med vapen. Säkerhetspolisen får tillstånd till hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen och bedriver spaning mot aktören, men får inte fram tillräckligt med information för att kunna bekräfta eller avfärda uppgifterna. Polismyndigheten genomför senare ett tillslag i ett annat ärende mot aktören som då grips, häktas och döms för grovt vapenbrott. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigare skede kunnat påträffa vapnet och därmed minska risken för att det skulle komma till brottslig användning.

Datum

[2021-05-31]

Diarienummer

2021-10439-1

5. Säkerhetspolisen får genom spaning kännedom om att några för myndigheten välkända aktörer inom den våldbejakande islamistiska miljön vid flera tillfällen träffats och hanterat okända föremål vid en avlägset belägen fastighet. När Polismyndigheten senare genomför en husrannsakan på fastigheten i ett annat ärende påträffas ett vapen. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen i ett tidigare skede kunnat påträffa vapnet och därmed minska risken för att det skulle komma till brottslig användning.
6. Det inkommer underrättelseinformation om att en aktör inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön förvarar ett vapen i sin bostad. Informationen är så konkret att det framgår att personen förvarar vapnet på en utpekad plats i lägenheten. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen omedelbart kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.
7. Det inkommer underrättelseinformation om att två aktörer inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön planerar sabotage mot kritiska samhällsfunktioner och rekognoserat vapenförråd. Säkerhetspolisen får tillstånd till hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen. Först efter en längre tids inhämtning av uppgifter framkommer information som gör att det finns anledning att inleda förundersökning om vapenbrott och genomföra en husrannsakan. Genom en husrannsakan redan på underrättelsestadiet hade Säkerhetspolisen långt tidigare kunnat bekräfta eller avfärda uppgifterna.
8. Säkerhetspolisens bedömer att en lokal används som ett tillhåll av en kriminell grupp med kopplingar till våldsbejakande extremism. Flera av personerna som vistas i lokalen har inte gått att identifiera genom spaning. Genom en husrannsakan hade Säkerhetspolisen på ett enkelt sätt kunnat identifiera personerna i fråga vilket är avgörande för att bedöma om det pågår planering av ett terrorattentat i närtid och för att kunna sätta in andra åtgärder. Det har vid tidigare förundersökningar om terroristbrott konstaterats att flera radikaliserade personer valt att bo på samma adress utan att vara skrivna där.

Även när det gäller underrättelseärenden om brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken hade husrannsakan med stöd av preventivlagen kunnat vara till stor nytta. I flera ärenden har Säkerhetspolisen haft tillgång till underrättelseinformation om att en viss person ägnar sig åt spioneri eller grov olovlig underrättelseverksamhet men först efter en längre tid av spaning och hemliga tvångsmedel kunnat inleda en förundersökning. Skada för Sveriges säkerhet skulle då i många fall redan ha kunnat uppstå. Genom att genomföra en husrannsakan med stöd av preventivlagen skulle det kunna påträffas t.ex. anteckningar med koppling till brottsligheten, stora mängder kontanter eller s.k. operativa telefoner vilket skulle föra

Datum  
[2021-05-31]

Dianummer  
2021-10439-1

utredningen framåt snabbare och öka Säkerhetspolisens möjligheter att avbryta den brottsliga verksamheten. Nedan följer två exempel:

1. En person med medborgarskap i ett land som bedriver omfattande underrättelseverksamhet mot Sverige har uppmärksammats vid flera tillfällen med okänd teknisk utrustning utanför en bostad tillhörande en företrädare för en mycket skyddsvärd verksamhet. Med hänsyn till omständigheterna får det anses föreligga en påtaglig risk för att den förstnämnda personen kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar spioneri. Hemliga tvångsmedel bedöms inte kunna föra ärendet framåt men genom en husrannsakan hos personen skulle utrustningen som användes vid bostaden kunna påträffas och den brottsliga verksamheten avbrytas på ett enkelt sätt. Påträffas ingenting vid husrannsakan kan Säkerhetspolisens underrättelsearbete mot personen fortsätta utan dennes vetskap.
2. Underrättelseinformation gör gällande att en person, tillhörande en diaspora som ofta utsätts för flyktingspionage, plötsligt har mycket pengar och kontakter med företrädare för statsmakten i hemlandet. Efter ett omfattande och mycket resurskrävande kartläggningsarbete kan en förundersökning inledas om grov olovlig underrättelseverksamhet mot person. När husrannsakan genomförs stärks misstankarna då det bl.a. påträffas anteckningar med information som inhämtats på uppdrag och kvitton på utbetalningar av pengar. En husrannsakan i ett tidigare skede hade inneburit att väsentlig mindre resurser behövts läggas på ärendet och att den brottsliga verksamheten hade kunnat avbrytas i ett tidigare skede.

En generell fördel med en husrannsakan med stöd av preventivlagen är att aktören i fråga inte behöver få kännedom om Säkerhetspolisens intresse i underrättelseärendet i de fall inget hittas som behöver tas i beslag. Säkerhetspolisens underrättelsearbete kan då fortsätta i hemlighet för den enskilde och arbetet fortgå med att inhämta information som kan leda till att en förundersökning inleds.

### Förslag

Det föreslås att det införs en möjlighet i preventivlagen att använda husrannsakan i underrättelseverksamhet under motsvarande förutsättningar som gäller för övriga tvångsmedel i den lagen. För att syftet med åtgärden inte ska gå förlorad behöver samma begränsningar om underrättelser till enskilda gälla för husrannsakan som för andra hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen. Det behöver inte vara möjligt att ta föremål i beslag med stöd av preventivlagen. Däremot bör de uppgifter som påträffas vid husrannsakan få användas för att inleda en förundersökning. Skulle det t.ex. påträffas sprängämnen eller vapen vid husrannsakan kan dessa i sådana fall tas i beslag och genom detta inleds en förundersökning.

Datum  
[2021-05-31]

Darienummer  
2021-10439-1

Beslut om husrannsakan kan med fördel fattas av domstol på ansökan av åklagare på samma sätt som gäller för övriga tvångsmedel enligt preventivlagen. Det behöver däremot finnas en möjlighet för åklagare att i brådskande fall besluta om tvångsmedlet i avvaktan på rättens prövning.

Denna hemställan har beslutats av säkerhetspolischefen Klas Friberg. Verksjuristen Carl Rundström har varit föredragande.

Klas Friberg

Carl Rundström

Hemställan har tagits fram tillsammans med Åklagarmyndigheten. Riksåklagaren Petra Lundh instämmer i Säkerhetspolisens förslag.