



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Ebba Toft

Vem kontrollerar kontrollanten?

En kritisk granskning av en utökning av
preventiva tvångsmedel utifrån ett
rättssäkerhetsperspektiv.

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT 2023

Innehåll

Summary	5
Sammanfattning	6
Förord	7
Förkortningar	8
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Syfte och frågeställning.....	10
1.3 Avgränsningar.....	10
1.4 Metod och material	12
1.5 Teori	13
1.6 Forskningsläget.....	15
1.7 Disposition	15
2 Rättssäkerhet	17
2.1 Introduktion till kapitlet	17
2.2 Innebörden av rättssäkerhet: Formell såväl som materiell	17
2.3 Rättssäkerhetsprinciper.....	18
2.3.1 Legalitetsprincipen.....	19
2.3.2 Proportionalitetsprincipen.....	20
2.3.3 Objektivitets- och likhetsprincipen	20
2.3.4 Offentlighetsprincipen.....	21
2.4 Rättssäkerhetskrav i förhållande till hemliga och preventiva tvångsmedel: Kontrollmekanismer.....	21

3	Straffprocessuella tvångsmedel: Hemliga och preventiva tvångsmedel	26
3.1	<i>Introduktion till kapitlet</i>	26
3.2	<i>Hemliga tvångsmedel.....</i>	26
3.2.1	Syftet med och innebörden av hemliga tvångsmedel.....	27
3.2.2	Kortfattat om tillvägagångssättet vid användningen av hemliga tvångsmedel.....	30
3.3	<i>Preventiva tvångsmedel</i>	31
3.3.1	Syftet med och användandet av preventiva tvångsmedel i Sverige.....	31
3.3.2	Förslaget om utökningen av preventiva tvångsmedel.....	33
4	Rättssäkerhetsgarantier vid preventiva tvångsmedel.....	35
4.1	<i>Introduktion till kapitlet</i>	35
4.2	<i>Nuvarande rättssäkerhetsgarantier avseende hemliga och preventiva tvångsmedel.....</i>	35
4.2.1	Rättssäkerhetsgarantier i form av kontrollmekanismer.....	36
4.3	<i>Föreslagna rättssäkerhetsgarantier vid en utökning av preventiva tvångsmedel.....</i>	39
4.3.1	Domstolsprövning av preventiva tvångsmedel	39
4.3.2	Offentliga ombud vid tillståndsprövning	40
4.3.3	Tillsyn, kontroll och underrättelse till enskilda.....	41
4.4	<i>Analys och diskussion: Rättssäkerhetsgarantierna.....</i>	42
4.4.1	Offentliga ombud	42
4.4.2	Tillsyn och kontroll	43
5	Riskerna med och konsekvenserna av preventiva tvångsmedel....	48
5.1	<i>Introduktion till kapitlet</i>	48

5.2	<i>Identifierade risker och möjliga konsekvenser med preventiva tvångsmedel</i>	48
5.3	<i>Analys av risker och konsekvenser</i>	51
6	Hur kan användandet av preventiva tvångsmedel uppfylla kraven på rättssäkerhet	55
6.1	<i>Introduktion till kapitlet</i>	55
6.2	<i>Är förslaget 'Utökning av preventiva tvångsmedel' rättssäkert?</i>	55
6.2.1	Domstolsprövningen	56
6.2.2	Den efterföljande tillsynen och kontrollen.....	57
6.2.3	Tillåtandet av interimistiska beslut	58
6.2.4	Sammantagen bedömning av rättssäkerhetsgarantierna.....	60
6.3	<i>Problematiken avseende statlig hemlig övervakning och rättssäkerhet</i>	61
7	Avslutande reflektioner	64
	Käll- och litteraturförteckning	67
	Rättsfallsförteckning	73

Summary

Serious crimes committed by criminal networks have increased over the last couple of years. Shootings and explosions have become more common and are frequently discussed in media and political debates. How to solve this problem is an important question and a proposal that has been suggested, with the purpose to give criminal investigation authorities more effective tools to prevent these serious crimes, is to give criminal investigation authorities extended powers to use preventive coercive measures. In short, the proposal means that the criminal investigation authorities would be given extended powers to use secret coercive measures outside of a preliminary investigation, which means that no concrete criminal suspicion is needed. At this moment preventive coercive measures are reserved to specific serious crimes within the area for Swedish security service or crimes that are to be seen as system threatening. An extension of preventive coercive measures implicates that more people are at risk of being under state surveillance and, also that more authorities will apply the rules. Therefore, the risk of abuse increases with an extension.

When using preventive coercive measures, as well as secret coercive measures, there are controlling functions to ensure the rule of law, and to prevent abuse within the criminal investigation authorities. These controlling functions are so called procedural safeguards. Without these procedural safeguards the regulation would be in conflict with the European Convention on Human rights and the Instrument of government. Therefore, it is necessary to have these effective procedural safeguards to have a system with secret and preventive coercive measures. The mere existence of these procedural safeguards is though not enough, they must also be effective tools to control and minimize the risk of abuse and unlawfulness.

This thesis has the purpose to critically examine the proposal of *Extended possibilities to use preventive coercive measures* (Swedish Government Official Reports 2022:52) based on the procedural safeguards in form of controlling functions. The thesis examines how an expansion of preventive coercive measures are to be seen as legally secure from a legal certainty perspective. This will be done using a legal analytical method and legal policy argumentation.

The thesis concludes that the procedural safeguards, suggested in the proposal, are not to be seen as sufficient, and that further considerations should be given. It also appoints that a system with preventive coercive measures, for the suggested types of crimes, can be seen as not legally secure irrespective of the procedural safeguards. Before extending the possibilities to use preventive coercive measures there should be taken careful considerations whether this is necessary in a democratic society and what kind of society is at risk of being created with extending the state's powers against individuals.

Sammanfattning

Den allvarliga brottsligheten som begås av kriminella nätverk har ökat drastiskt under de senaste åren. Skjutningar och sprängningar har blivit alltmer förekommande och diskuteras frekvent i medier och politiska debatter. Hur man ska komma till rätta med problemet är en angelägen fråga. Ett av förslagen, för att ge de brottsutredande myndigheterna effektivare verktyg för att förhindra denna typ av allvarlig brottslighet, är att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel. Förslaget innebär kortfattat att brottsutredande myndigheter skulle få ökade befogenheter att använda sig av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning, vilket innebär att det inte behöver finnas någon konkret brottsmisstanke. I dagsläget är preventiva tvångsmedel förbehållet särskilt allvarliga brott som faller inom SÄPO:s verksamhetsområde eller är att anse som systemhotande brottslighet. En utökning innebär alltså att fler personer riskerar att övervakas samt att reglerna kommer tillämpas av fler. Med en utökning av preventiva tvångsmedel föreligger alltså ökade risker för missbruk.

Vid användandet av såväl hemliga som preventiva tvångsmedel föreligger vissa kontrollfunktioner i syfte att säkerställa rättssäkerheten och motverka missbruk inom de brottsutredande myndigheterna. Dessa kontrollfunktioner utgör så kallade rättssäkerhetsgarantier. Utan rättssäkerhetsgarantierna hade regelverket stått i strid med Europakonventionen och regeringsformen, det är alltså en förutsättning för användandet av hemliga och preventiva tvångsmedel att det existerar effektiva rättssäkerhetsgarantier. Den blotta existensen av rättssäkerhetsgarantier är dock inte att anse som tillräcklig, utan de ska även utgöra effektiva verktyg för att kontrollera och minimera riskerna för lagstridighet och missbruk.

Uppsatsen syftar till att kritiskt granska delbetänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52)* med utgångspunkt i rättssäkerhetsgarantierna i form av kontrollfunktioner. Uppsatsen granskar huruvida en utökning av preventiva tvångsmedel är att anse som rättssäker utifrån ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv. Detta görs utifrån en rättsanalytisk metod och rättspolitisk argumentation.

Slutsatsen av uppsatsen mynnar ut i att utredningens föreslagna, rättssäkerhetsgarantierna inte är att anse som tillräckliga, utan att ytterligare överväganden bör göras. Det konstateras även att ett system med preventiva tvångsmedel, för denna typ av brottslighet, går att anse som rättsosäker oberoende rättssäkerhetsgarantierna. Innan en utökning av preventiva tvångsmedel bör det göras noggranna överväganden huruvida det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och vad för typ av samhälle vi riskerar att skapa med successiva ökning av statens maktbefogenheter gentemot enskilda.

Förord

Efter fem år i Lund är det nu dags att gå vidare i livet och ta sig an nya utmaningar. Dessa år i Lund, och på juristprogrammet, har varit otroligt lärorika och roliga. Jag har fått lära känna fantastiska personer, som kommer vara mina vänner för livet och även lärt mig väldigt mycket, som gör att jag nu känner mig redo att lämna Lund.

Jag vill börja med att tacka min familj. Mamma och pappa, min bror Albin och såklart våra två taxar Bosse och Bamse. Tack för allt stöd genom dessa år i Lund, och även åren innan det, utan er hade det inte varit möjligt. Jag vill även tacka mina närmsta vänner för otroligt roliga år tillsammans och fantastiskt stöd. Vi har kommit att bli en familj, där jag vet att utan er hade min tid i Lund inte varit densamma.

Jag vill även rikta ett stort tack till min handledare Karol Nowak, för värdefull handledning, med intressanta diskussioner och bra feedback, under skrivandet av denna uppsats.

Lund, maj 2023

Ebba Toft

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Europakonventionen/EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen, Riksdagens ombudsmän
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:152)
SIN	Säkerhets – och integritetsskydds-nämnden
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den allvarliga brottsligheten i Sverige har ökat kraftigt under de senaste åren och skjutningar blir alltmer förekommande. Brottsförebygganderådet (BRÅ) genomförde 2021 en undersökning av det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige jämfört med i andra europeiska länder och det kunde konstateras att Sverige skiljer sig från övriga europeiska länder genom att skjutvapenvåldet ökar i Sverige men inte i resten av Europa.¹ Denna ökning har inte avtagit. Polisen presenterade i början av januari i år, 2023, statistiken beträffande skjutningar och sprängningar för 2022. I den statistiken framgår det att 61 personer avlidit till följd av skjutrelaterat våld 2022, vilket är en ökning från tidigare år.² Samtidigt som det sker en ökning av det dödliga våldet med skjutvapen är uppklaringen av brotten låg. Vid dödligt våld med skjutvapen ligger uppklaringen på 32 procent och i de fall det skett inom kriminell miljö ligger den endast på 23 procent.³

Det dödliga skjutvapenvåldet sker primärt i kriminell miljö och hur man ska gå till väga för att stoppa skjutningarna och förhindra allvarlig brottslighet är en av de vanligaste diskussionerna i de offentliga debatterna. Det har kommit flera olika förslag från politikerna avseende hur man ska stoppa gängkriminaliteten. Ett av de förslag som kommit är utökade möjligheter att använda sig av preventiva tvångsmedel. Preventiva tvångsmedel innebär användningen av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning. I dagsläget får preventiva tvångsmedel användas inom SÄPO:s verksamhetsområde och för brottslighet som kan klassificeras som systemhotande.⁴ En utökning av möjligheten att använda preventiva tvångsmedel skulle innebära att hemliga tvångsmedel kan användas utanför en förundersökning för fler brott som faller utanför SÄPO:s verksamhetsområde. Ett delbetänkande presenterades i oktober 2022, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52), efter den utredningen som genomförts på direktiv från regeringen. Utredningen föreslår en utökning av preventiva tvångsmedel och anser detta vara proportionerligt utifrån de integritetsrisker åtgärderna medför.⁵

Att preventiva tvångsmedel kan vara ett effektivt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna⁶ att förhindra brott samtidigt som det utgör ett intrång

¹ Se Brottsförebygganderådets Rapport 2021:8.

² Polisen, 'Utveckling skjutningar och sprängningar 2022' <<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/januari/utveckling-skjutningar-och-sprangningar-2022/>> (besökt 2023/04/24)

³ Se Brå 2021:8 s. 75.

⁴ Jfr Dir 2021:102 s. 4 ff.

⁵ Se SOU 2022:52 s.15 f.

⁶ I uppsatsen används begreppen brottsbekämpande myndigheter och brottsutredande myndigheter synonymt med varandra.

i den enskildes personliga integritet har diskuterats.⁷ Samhällsnyttan av att förhindra särskilt allvarliga brott, som antingen ligger inom SÄPO:s verksamhetsområde eller annars är systemhotande, har ansetts väga tyngre än integritetsintrånget och därav finns det idag en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att använda sig av preventiva tvångsmedel.⁸ Politikerna vill nu se en utökning av möjligheten att använda sig av preventiva tvångsmedel och föreslår även att dessa ska kunna användas i syfte att förhindra den allvarliga brottsligheten i kriminella nätverk.

Förslaget, om en utökning av preventiva tvångsmedel, redogör för flertalet aspekter som behöver beaktas vid en sådan utökning. Samtidigt väcks fler frågor. Vem kontrollerar att detta sker på ett rättssäkert sätt? Och vad kan konsekvenserna bli av att man ökar möjligheterna för statlig övervakning? Majoriteten av diskussionerna kring preventiva tvångsmedel, och statlig övervakning i sin helhet, kretsar kring effektiv brottsbekämpning och den enskildes personliga integritet. Det har därför satts upp rättssäkerhetsgarantier i form av kontrollmekanismer för att minimera riskerna för missbruk och integritetsintrång, men är dessa garantier tillräckliga i praktiken eller bara ”fina” i teorin? Kan det system med kontrollfunktioner som finns idag, och presenterats, tillgodose kraven på rättssäkerhet på ett godtagbart sätt?

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att kritiskt undersöka om en utökning av preventiva tvångsmedel medför risker i förhållande till rättssäkerheten utifrån nuvarande samt föreslagna kontrollfunktioner. Detta görs utifrån följande frågeställning:

- Finns det behov att utöka rättssäkerhetsgarantierna vid kontrollen av preventiva tvångsmedel för att säkerställa den enskildes rättigheter och upprätthålla rättssäkerheten?

1.3 Avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att kritiskt undersöka om en utökning av preventiva tvångsmedel medför risker i förhållande till rättssäkerheten utifrån nuvarande och föreslagna kontrollfunktioner. Detta undersöks med utgångspunkt i om det finns ett behov av att utöka rättssäkerhetsgarantierna vid prövningar av preventiva tvångsmedel, för att säkerställa den enskildas rättigheter, och på det sättet upprätthålla rättssäkerheten. Utifrån syftet med uppsatsen faller sig vissa avgränsningar naturligt.

⁷ Se exempelvis prop. 2005/06:177 och prop. 2013/14:237.

⁸ Se Prop. 2005/06:177 s. 42.

Uppsatsen behandlar frågan om preventiva tvångsmedel i en nationell kontext och begränsas till de sex hemliga tvångsmedel som idag används under en förundersökning. Övriga straffprocessuella tvångsmedel behandlas inte i uppsatsen. Beskrivningen av de olika tvångsmedlen syftar inte till att vara uttömmande utan ge en kortfattad och komprimerad beskrivning utav regelverket för att ge läsaren en förståelse för typen av åtgärder det handlar om. Hanteringen och problematiseringen av överskottsinformation vid såväl hemliga som preventiva tvångsmedel redogörs inte för på grund av dess omfattning. Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (2012:278) behandlas inte i framställningen, då förslaget om en utökning utgår från lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Uppsatsen syftar till att utreda förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel och dess risker i förhållande till rättssäkerheten, utifrån en bedömning av rådande och föreslagna kontrollfunktioner. Kraven på förutsebarhet, tydlighet och precision diskuteras inte ingående. Att preventivlagen är utformad på ett tillräckligt förutsebart, tydligt och precist sätt har konstaterats av tidigare utredning och det föreslagna utökade tillämpningsområdet bygger vidare på preventivlagen.⁹ Förslaget har inte desto mindre kritiserats av vissa remissinstanser för att i sin utformning, i vissa avseenden, inte leva upp till dessa krav, men för att begränsa det till uppsatsens huvudsakliga syfte redogörs inte denna kritik för i detalj.

Med rättssäkerhetsgarantier avses kontrollmekanismerna som är upprättade för att motverka missbruk. Uppsatsen utgår från kontrollmekanismer i form av domstolsprövning, användningen av offentliga ombud och SIN, JO och JK:s efterföljande tillsyn. Övriga delar av rättssäkerhetsgarantier vid hemliga tvångsmedel, exempelvis upphävande av tillstånd, kan vara intressant att undersöka men är inte föremål för denna uppsats.

Utifrån syftet för uppsatsen, följer att avsnittet beträffande risker och konsekvenser inte syftar till att vara en uttömmande redogörelse för samtliga risker, som går att konstatera i förhållande till förslaget om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel. Endast de risker som har relevans i förhållande till uppsatsens syfte presenteras. Det redogörs huvudsakligen för specifika risker som hör samman med de rättssäkerhetsgarantier i form av kontrollmekanismer som redogjorts för i kapitel 4, samt riskerna med en utökning av preventiva tvångsmedel i stort. Risker som endast hänför sig till utformningen av det utökade tillämpningsområdet behandlas inte. I de fall risker presenteras

⁹ Se exempelvis SOU 2018:61 s. 118 ff. för analys av bestämmelsernas förenlighet med kraven på förutsebarhet, tydlighet och precision.

som till viss del har att göra med självaste utformningen av det utökade tillämpningsområdet, används det i syfte att belysa riskerna med en utökning i sig och inte utifrån den specifika utformningen.

Rättssäkerhetsperspektivet tar avstamp i relevanta teoretiska utgångspunkter och begränsas till de rättssäkerhetsintressen som redogörs för. Det är allmänna rättssäkerhetsprinciper och rättssäkerhetsgarantierna uppställda av Europadomstolen som utgör grunden för uppsatsen och specifika rättigheter redogörs inte för ingående. Uppsatsen utgår från en tanke huruvida en utökning av preventiva tvångsmedel kan ses som rättssäker och godtagbar i sin helhet. Specifika enskilda intressen och rättigheter i förhållande till preventiva tvångsmedel, exempelvis den personliga integriteten, är inte huvudfokus och redogörs inte för ingående. Mot denna bakgrund redogörs det inte djupgående för artiklarna 6, 8 och 13 i Europakonventionen.

Uppsatsen skrivs parallellt som ny utredning och nya förslag presenteras. Mot denna bakgrund beaktas endast material publicerat innan den 1 april 2023.

1.4 Metod och material

I uppsatsen, för att bäst uppnå dess syfte, tillämpas en rättsanalytisk metod tillsammans med en rättspolitisk argumentation. Detta lämpar sig bäst för uppsatsen, då den klassiska rättsdogmatiska metoden anses ha uppgiften att fastställa gällande rätt och på grund av detta är bunden till ett fåtal auktoritativa rättskällor. Kleineman beskriver kortfattat att syftet med den rättsdogmatiska metoden är att finna lösningen på ett rättsligt problem genom att applicera en rättsregel på den.¹⁰ Den rättsanalytiska metoden har däremot ett vidare syfte. Sandgren menar på att den rättsanalytiska metoden i stället för att endast fastställa gällande rätt, analyserar rätten. Rättsanalytiska metoden grundar sig i att argumentationen inom rättsvetenskapen är fri och ser rättssystemet som öppet. Alltså öppnar den rättsanalytiska metoden upp för fler källor i sitt syfte att analysera rätten. Detta möjliggör en vidare undersökning, där det finns friare spelrum för värderingar och även en tankegång om att det inte tvunget finns ett rätt svar på rättsliga problem.¹¹ Vidare har uppsatsen delar av rättspolitisk argumentation. Sandgren beskriver att den rättspolitiska argumentationen har i syfte att analysera ifall rätten bör förändras, vilket även kan innebära ett bedöma lagstiftningen med utgångspunkt i något annat mål, exempelvis utifrån något perspektiv. Vidare framför Sandgren att den rättspolitiska argumentationen kan diskutera ett ändamål som rättssystemet borde tillgodose samt utmana lagstiftningens primära drag och utgångspunkter.¹²

¹⁰ Se Kleineman (2018) s. 21.

¹¹ Se Sandgren (2021) s. 53 ff.

¹² Ibid s. 55 f.

Uppsatsen använder ett brett urval av källor som inte alla går att benämna som traditionella rättskällor. Stora delar av uppsatsen utgår dock från förarbeten och lagtext. Utöver förarbeten och lagtext, används även praxis, doktrin, juridiska artiklar och remissyttranden. Även alternativa källor, exempelvis myndighetsrapporter, har använts för att berika och nyansera analysen.

Framställningen avseende rättssäkerhet bygger vidare på de teoretiska utgångspunkter som uppsatsen tar avstamp vid. Presentationen bygger till stor del på doktrin skriven av Peczenik och Frändberg. I ett försök att konkretisera rättssäkerhet redogörs för ett urval av principer som kan anses vara rättssäkerhetsprinciper. För att göra detta har lagtext och doktrin använts. Det har ansetts viktigt att göra en noggrann redogörelse för de rättssäkerhetskrav som ställs vid användandet av hemliga tvångsmedel. Denna redogörelse görs med utgångspunkt i avgöranden från Europadomstolen, där kraven kan anses ha slagits fast.

Redogörelsen av hemliga och preventiva tvångsmedel görs med utgångspunkt i lagtext, förarbeten och juridisk litteratur. Detta för att ge en överskådlig bild av systemet och regelverket. Avsnittet avseende en utökning av preventiva tvångsmedel baseras på *SOU 2022:52 Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*. Detsamma gäller vid redogörelsen av rättssäkerhetsgarantier. För att kritiskt analysera förslaget används remissyttranden och betänkanden i dessa kapitel. Vid en presentation av risker och möjliga konsekvenser baseras dessa främst på remissyttranden, men för att föra en kritisk analys används även annat material, som exempelvis artiklar.

Eftersom uppsatsen har i syfte att kritiskt granska ett förslag som ännu inte trätt i kraft, har material avseende införandet av preventivlagen och tidigare utredningar och betänkande avseende rättssäkerhetsgarantier, i förhållande till användandet av hemliga tvångsmedel använts. Detta har ansetts lämpligt för att kunna problematisera en utökning och belysa tidigare resonemang, samt för att kunna utvärdera och synliggöra möjliga trender inom området. Utifrån syftet med uppsatsen, och valet av material, anses därför den rättsanalytiska metoden och rättspolitiska argumentationen lämpligast för uppsatsen.

1.5 Teori

Uppsatsen syftar till att kritiskt analysera förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Att utöka statens möjligheter till övervakning, och det föreslagna kontrollmekanismerna för att minimera riskerna för missbruk och intrång i den personliga integriteten, analyseras alltså utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv som utgår från en liberal rättssäkerhetsteori. Kortfattat utgår den liberala rättssäkerhetsteorin från att individens rättigheter och skydd sätts i fokus, vilket går att koppla samman med,

den av Frändberg beskrivna, rättstatsideologin. Frändberg beskriver att rättstatsideologin innefattar värdet att den enskilda individen har ett rättsligt skydd mot kränkningar av statens maktutövning. Skyddsobjektet är alltså individen och hotet är staten och med hjälp av rättsordningen ska individer skyddas från statens missbruk. Inom rättstatsideologin ställs vissa krav på rättstatsvärden som alla hör ihop med tanken om individens rättsliga skydd mot statens maktutövning. Dessa rättsstatsvärden är rättslighet, vilket inkluderar likhet inför lagen, rättssäkerhet i form av förutsebarhet i rättsliga angelägenheter, rättstrygghet som innefattar att våldsutövning från överheten endast får tillgripas för att avvärja att människor drabbas av ännu större ont och rättstillgänglighet i form av att enskilda ges möjlighet att vända sig till organ med en kontrollfunktion.¹³ Frändberg skildrar även att dessa värden kan hamna i konflikt med varandra, men att de alla utgår från samma grundvärde, vilket är värdet av att den enskilde har ett rättsligt skydd från kränkningar genom statlig maktutövning. Frändberg belyser då även aspekten av att för att kunna leva i ett gott samhälle räcker det inte att vissa av dessa värden levs upp till, utan även att de inte förråds genom en kränkning av ett annat värde. Detta exemplifieras genom nazistiska Tyskland, där en kan mena på att genom att reglerna var förutsebara var samhället rättssäkert, men genom kränkandet av rättstrygghet förråddes rättssäkerheten. Vilket medför att rättssäkerheten inte var värd något.¹⁴

Såväl begreppet som värdet rättssäkerhet grundas i denna uppsats på den av Peczenik givna definitionen av rättssäkerhet. I Aleksander Peczeniks framställning *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation* definieras rättssäkerhet som något mer än bara ett krav på förutsebarhet i rättsliga angelägenheter. Utgångspunkten är alltså att det finns både en formell som materiell rättssäkerhet att ta hänsyn till. Denna kritiska granskning utav preventiva tvångsmedel utgår från den materiella rättssäkerheten och inte endast på förutsebarhetskravet. Den definition av rättssäkerhet som ligger till grund för uppsatsen beskrivs i kapitel 2. Kopplat till den liberala rättssäkerhetsteori granskas förslaget, om en utökning av preventiva tvångsmedel, utifrån dess förenlighet med att vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ett motiverat ändamål, som är ett grundläggande krav för begränsningar i fri-och rättigheter enligt både Europakonventionen och regeringsformen.¹⁵

Utifrån en liberal rättssäkerhetsteori, som grundas på vad som är presenterat ovan, görs det en kritisk granskning av en utökning av preventiva tvångsmedel. Att det rör sig om en kritisk granskning påverkar i sin tur valet av material samt antaganden som tas utifrån materialet.¹⁶ Det som åsyftas med en kritisk granskning är ett kritiskt förhållningssätt gentemot förslaget om en utökning

¹³ Se Frändberg (1996) s. 25 ff.

¹⁴ Se Frändberg (2000/01) s. 272 ff.

¹⁵ Se exempelvis 2 kap. 21 § RF och artikel 8 EKMR.

¹⁶ Se Sandgren (2021) s. 79 f.

av preventiva tvångsmedel. Stenbock-Hult beskriver det kritiska förhållningssättet som att det bygger på en föreställning om vad som är bra och vad som kan uppfattas som mindre bra, vilket innefattar en förhoppning om möjligheterna till förbättring.¹⁷ Det kritiska förhållningssättet i uppsatsen har utgångspunkt i den liberala rättssäkerhetsteorin och värdet av att skydda individen från kränkningar genom statlig maktutövning.

Sammanfattningsvis utgår uppsatsen från att den enskilda individen ska skyddas från kränkningar genom statens maktutövning. Där rättssäkerhet ses som något mer än bara förutsebarhet, ett rättstatsvärde, där det är av vikt att dess upprätthållande inte förråds genom kränkningar av andra värden.

1.6 Forskningsläget

Preventiva tvångsmedel har under en tid varit ett intressant ämne att undersöka. De flesta undersökningarna och utredningarna beträffande ämnet gäller främst integritetsfrågan och effektiv brottsbekämpning. Enligt min mening är den effektiva brottsbekämpningen uppenbar. Hemlig övervakning av invånare för att förhindra brott är effektivt och har konstaterats av flera. Att det även utgör en ingripande åtgärd för den enskilde är även det uppenbart. Intresseavvägningen mellan dessa motstående intressen har därför blivit väldigt intressant att undersöka, såväl av regeringen tillsatta utredningar som för studenter att skriva om.

Remissinstanser har kritiserat förslaget utifrån att det saknas utredning kring rättssäkerhetsgarantierna. Det utökade tillämpningsområdet ska till stor del utgå från nuvarande reglering och det tillkommer inga kontrollfunktioner.

Uppsatsen syftar till att undersöka missbruksfrågan och kontrollfunktionerna i sin helhet snarare än effektiv brottsbekämpning och integritetsfrågan för varje enskild. Detta är något jag sett ett fåtal göra och anser att för att ens kunna diskutera ämnet någorlunda måste det undersökas ifall detta är önskvärt i samhället generellt och hur de kontrollfunktioner som finns idag ska kunna leva upp till och tillgodose de krav som existerar för att på något plan kunna vara rättssäkert.

1.7 Disposition

I kapitel två behandlas frågan om rättssäkerhet, såväl formell som materiell. I kapitlet redogörs för innebörden av rättssäkerhet följt av en förklaring av olika principer som innefattas av begreppet. Detta följs utav en redogörelse för de principer och krav avseende rättssäkerhet som Europakonventionen och regeringsformen ställer på den hemliga tvångsmedelsanvändningen. Ka-

¹⁷ Se Stenbock-Hult (2017) s. 44.

pitlet syftar till att utreda de grundläggande kraven för en utökning av preventiva tvångsmedel som föreligger utifrån kraven på rättssäkerhet och att ge läsaren den kunskap som behövs för att förstå senare diskussioner.

I kapitel tre redogörs för det straffprocessuella tvångsmedlet hemliga tvångsmedel, som även kan användas i preventivt syfte, och då kallas preventiva tvångsmedel. Kapitlet syftar till att ge en förståelse för vilka olika typer av hemliga tvångsmedel det finns och syftet bakom användandet av hemliga tvångsmedel. Kapitlet redogör även för hur processen ser ut när hemliga tvångsmedel används. Avsnittet beträffande preventiva tvångsmedel syftar till att förklara innebörden av preventiva tvångsmedel och deras syfte. Avsnittet redogör även för hur användandet av preventiva tvångsmedel ser ut idag och vad förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel innebär. Syftet med kapitlet är att ge läsaren den kunskap om hemliga och preventiva tvångsmedel som är nödvändig för kommande analyser av en utökning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Kapitel fyra redogör inledningsvis för de rättssäkerhetsgarantier som finns vid användandet av hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel vid underrättelseverksamhet. Därefter avhandlas de föreslagna rättssäkerhetsgarantierna, presenterade i SOU 2022:52, som ska gälla vid en utökning av preventiva tvångsmedel. Kapitlet syftar till att ge läsaren en förståelse för de rättssäkerhetsgarantier som finns idag och en möjlighet att bilda en uppfattning inför de kommande diskussioner i efterföljande kapitel.

I kapitel fem presenteras och diskuteras vilka risker det finns med en utökning av preventiva tvångsmedel samt vilka konsekvenser det kan medföra. Syftet är att för läsaren synliggöra den potentiella problematiken med en utökning av preventiva tvångsmedel, vilket ligger till grund för diskussionen i efterföljande kapitel.

Kapitel sex väver samman ovanstående kapitel och utreder, samt analyserar, hur en utökning av preventiva tvångsmedel kan uppfylla de krav, beträffande rättssäkerhet som föreligger. Föregående kapitel bör ha givit läsaren en förståelse för dels innebörden av preventiva tvångsmedel, dels betydelsen av rättssäkerhet, dels de rättssäkerhetsgarantier som finns samt de risker och konsekvenser en utökning av preventiva tvångsmedel kan medföra. Detta bör göra att läsaren lättare kan följa med i analysen. Avslutningsvis sammanfattar kapitel sju mina tankar under uppsatsen och lämnar förslag på vidare arbete utifrån svaret på forskningsfrågan.

2 Rättssäkerhet

2.1 Introduktion till kapitlet

Kapitlet redogör inledningsvis för innebörden av rättssäkerhet, för att sedan presentera teorierna om materiell och formell rättssäkerhet, samt ett urval av principer som kan anses omfattas av begreppet. Avslutningsvis sammanfattas de krav som ska tas hänsyn till, vid tillämpning av hemliga och preventiva tvångsmedel. Kapitlet syftar till att ge läsaren en förståelse för innebörden av rättssäkerhet och vilka krav som kan anses föreligga för att ett samhälle eller lagstiftning ska anses vara rättssäker.

Det är av vikt att läsaren har med sig att rättssäkerhet är ett omdiskuterat begrepp där det finns olika syn på innebörden och ingen entydig definition. Detta kapitel syftar därför till att ge läsaren förståelse för den tolkning av rättssäkerhet som resterande delar av uppsatsen utgår ifrån. Det som presenteras i detta kapitel är utgångspunkten för senare analys av huruvida en utökning av preventiva tvångsmedel kan ske rättssäkert.

2.2 Innebörden av rättssäkerhet: Formell såväl som materiell

Det finns ingen entydig definition av innebörden av rättssäkerhet, utan det är ett begrepp med flera tolkningar. En av Beyer, övergripande beskrivning av begreppet, är den att rättssäkerhet handlar om medborgarnas trygghet i förhållande till ingrepp från myndigheter, vilket går att förknippa med förutsebarhet. Vidare beskriver Beyer att rättssäkerhet innebär att det ska vara tämligen säkert för den enskilde hur rätten och rättsmaskineriet kommer agera utifrån ens handlade. Att var och en ska med en viss säkerhet kunna förutse hur myndigheter exempelvis straffar en om man begår en viss handling. Beyer poängterar även att begreppet innefattar en uppfattning om att det måste föreligga stöd i lag eller liknande för att myndigheter och domstolar ska ha rätt till åtgärden samt att reglerna ska vara lika för alla.¹⁸ En kortfattad beskrivning av begreppet, given av Jareborg, är att, ”Rättssäkerhet är rimligt rättskydd mot statens legala maktutövning”.¹⁹ Jareborg belyser även att rättssäkerhet är såväl säkerhet mot rättsordningen som säkerhet i rättsordningen.²⁰ En av både Jareborg och Frändberg anförd betydelse av begreppet är den att rättssäkerhet innebär förutsebarhet i rättsliga angelägenheter.²¹

¹⁸ Se Beyer (1990/91) s. 392.

¹⁹ Jareborg (1992) s. 81.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid s. 81; Frändberg (2000/01) s. 270.

Ytterligare en beskrivning av begreppet rättssäkerhet, nämnd av Ekelöf, är att begreppet innebär att var och en ska vara säker till liv och lem och kunna tillgodogöra sig sin egendom, vilket Ekelöf sedan konkretiserar genom beskrivningen av att ”var och enskall tryggt kunna förlita sig på att ostört få njuta av fördelarna av de rättigheter som tillkomma honom.”²² Ekelöfs beskrivning av rättssäkerhet problematiserar Frändberg genom att poängtera att det då å ena sidan föreligger individens skydd mot statens maktutövning som en del av rättssäkerhet medan det å andra sidan handlar om en trygghet i samhällslivet. Frändberg menar på att det för att uppnå det ena eller andra kan ske en kränkning utav det andra intresset. Frändberg belyser dock att rättssäkerhet kan sägas innefatta ett skydd mot viss typ av statlig våldsutövning, integritetskränkningar och en likhet inför lagen.²³ Sammantaget kan rättssäkerhet definieras till att vara den enskildes skydd mot statens maktutövning och att myndighetsutövningen ska vara förutsebar med stöd av rättsreglerna.

Att rättssäkerhet innefattar ett förutsebarhetskrav kan anses ostridigt bland de flesta jurister.²⁴ Peczenik menar dock på att rättssäkerhet innebär något mer än endast förutsebarhet och delar in rättssäkerhet i två kategorier, materiell och formell rättssäkerhet. Den formella rättssäkerheten innebär att rättsliga beslut är förutsebara medan den materiella rättssäkerheten innefattar rättsliga beslut som är förutsebara och samtidigt etiskt godtagbara i samhället. Peczenik anför att det inom begreppet rättssäkerhet föreligger både ett krav på förutsebarhet av rättsliga beslut samtidigt som dessa beslut måste vara etiskt godtagbara, eftersom det inte kan föreligga någon säkerhet ifall man utsätts för oförutsedda eller etiskt förkastliga beslut. Vidare poängteras att den formella rättssäkerheten, förutsebarheten, är viktig men att avvägningen mot andra etiska värden bör ske och att resultaten av detta blir den materiella rättssäkerheten.²⁵

Synen på rättssäkerhet som något mer än endast förutsebarhet, utan att det även krävs att rättsliga beslut ska vara etiskt godtagbara, utgör grunden för vidare diskussioner och analyser i avhandlingen. Vidare utgår uppsatsen även från rättssäkerhetsprinciper beskrivna i nästkommande avsnitt, samt krav som innefattas i begreppet rättssäkerhet och förutsättningar för rättssäkerhet.

2.3 Rättssäkerhetsprinciper

Advokatsamfundet har i sitt rättsstatliga program sammanfattat en samling principer som enligt samfundet anses utgöra rättssäkerhetsprinciper.²⁶ Även Peczenik nämner att rättssäkerhet kan anses som ett samlingsbegrepp för

²² Ekelöf (1942) s. 7 och s. 10.

²³ Se Frändberg (2000/01) s. 270.

²⁴ Se exempelvis Frändberg (2000/01) s. 270 och Zila (1990) s. 284.

²⁵ Se Peczenik (2021) s. 94 f.

²⁶ Se Advokatsamfundets rättsstatliga program från 2021.

straffprocessuella principer, men även förvaltningsrättsliga, genom att hänvisa till Axbergers uppfattning. Dessa principer kan då kopplas till grundläggande värden som Peczenik menar på är etiska värden, samt att rättssäkerheten går att knyta samman med grundläggande fri-och rättigheter.²⁷ Även Åklagarmyndigheten benämner vissa av dessa principer som rättssäkerhetsprinciper, samt går andra att utläsa från den definition beträffande rättssäkerhet som myndigheten ger.²⁸ Principerna som redogörs för nedan, avsnitt 2.3.1- 2.3.4, är ett urval av advokatsamfundets presenterade rättssäkerhetsprinciper, som enligt min mening hör samman med att rättssäkerhet är något mer än förutsebarhet, samt den i avsnitt 1.5 beskrivna rättstatsideologin. Redogörelsen av principerna syftar till att konkretisera begreppet rättssäkerhet och ge läsaren en djupare förståelse för begreppet.

2.3.1 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen framgår i såväl regeringsformen som Europakonventionen. I regeringsformen framgår det i 1 kap. 1 § tredje stycket att all offentlig makt utövas under lagarna vilket utgör grunden i legalitetsprincipen. Det innebär således att det måste finnas stöd i lag för såväl myndigheter som domstol och regeringens handlande.²⁹ Legalitetsprincipen kan sedan konkretiseras genom ytterligare bestämmelser beroende på ifall det gäller straffrätt eller förvaltningsrätt.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen framgår i dels Europakonventionen artikel 7 där det stadgas att ingen får fällas till ansvar för gärningen som inte utgjorde ett brott vid tidpunkten av handlingen, dels 2 kap. 10 § 1 stycket regeringsregeringsformen där det framgår att ingen får dömas till straff för handling som inte var straffbelagd vid tillfället, eller till svårare påföljd än den som var föreskriven vid gärningen. Legalitetsprincipen kan även anses följa av 1 kap. 1§ BrB där det framgår vad som åsytas med brott samt förbjuder den analogisk tillämpning av bestämmelsen.³⁰

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kan anses bestå av fyra delar som ställer krav på den straffrättsliga lagstiftningen. En av dessa fyra delar är retroaktivitetsförbudet. Retroaktivitetsförbudet innebär att ingen får dömas till straff för gärning som inte var straffbelagd vid tidpunkten. Ytterligare delar är dels föreskriftskravet, dels analogiförbudet och dels obestämdhetsförbudet. Föreskriftskravet innebär kortfattat inget straff utan lag, det krävs alltså en föreskrift som stadgar att brott föreligger för att en person ska kunna dömas för sin gärning. Analogiförbudet medför att föreskrift inte får tolkas utöver vad

²⁷ Se Peczenik (2021) s. 92.

²⁸ Åklagarmyndighetens ordlista <<https://www.aklagare.se/ordlista/>>(besökt 2023/05/09)
Begreppen: Legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och rättssäkerhet.

²⁹ Se Advokatsamfundets rättsstatliga program 2021 s. 4.

³⁰ Jfr Asp m.fl. (2013) s. 45.

ordalydelsen tillåter och på så sätt är till nackdel för den tilltalade. Obestämdhetsförbudet ställer upp krav på precision och förståelse, en föreskrift måste i viss mån vara bestämd till sin utformning.³¹

2.3.2 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen, som kortfattat innebär att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som krävs med hänsyn till ändamålet, framgår i dels 8 § polislagen (1984:387), dels 24 kap. 1 § RB.³² I polislagen framgår att vid ingripande ska syftet med ingripandet vägas gentemot de skador och olägenheter det kan medföra för den utsatte. Det innebär även att intrånget inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet och att det tvång eller våld som används ska ske i minsta möjliga utsträckning.³³ Vid införandet av en uttrycklig proportionalitetsprincipen i RB framfördes i förarbeten principens innebörd. Innebörden av proportionalitetsprincipen i förhållande till reglerna i RB, avseende tvångsmedel, är att tvångsåtgärder utifrån dess art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad ändamålet med åtgärden är.³⁴

Proportionalitetsprincipen gäller även i förhållande till Europakonventionen. Vid bedömningar av nödvändigheten att inskränka den enskildas rättigheter, stadgade i Europakonventionen, ska en intresseavvägning göras utifrån ingreppets storlek i den enskildes rätt gentemot hur starkt behovet som ska tillgodoses genom ingreppet är.³⁵

2.3.3 Objektivitets- och likhetsprincipen

Objektivitets- och likhetsprincipen går att utläsa ur 1 kap. 9 § RF där det framgår att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska hålla sig objektiva och beakta allas likhet inför lagen. Objektivitetsprincipen, i förhållande till straffrätten, återfinns även i 23 kap. 4 § RB där den reglerar principen under en förundersökning. I straffrättsliga sammanhang hör objektivitetsprincipen samman med att en oskyldig person inte ska kunna dömas för brott. Principen syftar till att trygga den enskildes rättssäkerhet utifrån att brottsbekämpande myndigheter ska, vid en förun-

³¹ Se Asp m.fl. (2013) s. 46 f.

³² Se Åklagarmyndighetens ordlista, 'Proportionalitetsprincipen' <<https://www.aklagare.se/ordlista/p/proportionalitetsprincipen/>> (besökt 2023/04/25).

³³ Se Berg, Polislagen (1984:387) 8 §, Karnov, 2023/04/25 (JUNO).

³⁴ Se Prop 1988/89:124 s. 26.

³⁵ Se Danelius m.fl. (2023) s. 65.

dersökning, bedriva utredningen även för försvarets räkning och beakta omständigheter som är såväl till den tilltalades nackdel som fördel. Objektivitetsprincipen gäller även utanför en förundersökning.³⁶

Likhetsprincipen utgår från grundtanken om alla människors lika värde och innebär ett krav på likabehandling inför lagen. Det handlar om att myndigheter vid rättskipning och förvaltning inte ska göra skillnad mellan individer.³⁷ Principen framgår även i protokoll nummer 12 till Europakonventionen där det framgår att alla människor är lika inför lagen och har rätt till ett likvärdigt skydd av lagen.

2.3.4 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip i den svenska rättsordningen. Kortfattat innebär den allmänhetens rätt till insyn och tillgång till information avseende myndigheters avgöranden och verksamhet.³⁸ Av offentlighetsprincipen följer dels att förhandlingar ska vara offentliga, dels handlingsoffentligheten som innebär rätten att ta del av allmänna handlingar. Det går även att betrakta yttrande- och informationsfriheten som en del av offentlighetsprincipen i den form att det möjliggör för var och en att till det allmänna meddela exempelvis upplysningar och åsikter, men även att ta del av andras upplysningar och åsikter.

Inskränkningar i offentlighetsprincipen får ske utifrån olika skyddsintressen. Sådana skyddsintressen kan vara enskildas personliga förhållande, eller vid fall då det föreligger sekretess, exempelvis avseende handlingar där det är påkallat utifrån intresset att förebygga brott.³⁹

2.4 Rättssäkerhetskrav i förhållande till hemliga och preventiva tvångsmedel: Kontrollmekanismer

Av Europakonventionen och regeringsformen följer vissa krav för att användandet av hemliga och preventiva tvångsmedel ska anses vara rättssäkert och därmed tillåtna. Kraven kan även härledas ur de allmänna rättssäkerhetsprinciper som är stadgade ovan. De krav som följer av Europakonventionen, av-

³⁶ Se SOU 2011: 45 s. 95 f.

³⁷ Se Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 9 § Lexino, 2023/01/01 (JUNO).

³⁸ Se Regeringen, 'Offentlighetsprincipen' <<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>> (besökt 14/3/2023).

³⁹ Se Bohlin (2015) s. 15 ff. och s. 166.

seende användningen av hemliga tvångsmedel, går främst att hämta ur artiklarna 8 och 13, men även i artikel 6 i Europakonventionen. Artikel 8 som handlar om var och ens rätt till privat -och familjeliv samt korrespondens, artikel 13 handlar om rätten till effektivt rättsmedel och artikel 6 som handlar om rätten till en rättvis rättegång.⁴⁰ Dessa artiklar anses relevanta i förhållande till hemliga och preventiva tvångsmedel dels utifrån att de åtgärder som vidtas innebär intrång i den personliga integriteten och riskerar att strida mot artikel 8, dels utifrån att det enligt artikel 13 måste finnas ett effektivt rättsmedel för att pröva klagomål avseende åtgärderna, dels att den som varit föremål för åtgärden har möjligheten till en rättvis rättegång i de fall det väcks åtal.⁴¹

I artikel 8.2. Europakonventionen framgår undantagsbestämmelsen för den skyddade rättigheten. Där framgår att ingrepp i rättigheten måste ha stöd i lag, ha i syfte att tillgodose något av i artikeln uppräknade motiverade ändamålen och slutligen vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.⁴² Det framgår även i 2 kap. 20 och 21 §§ RF att det för en inskränkning i 2 kap. 6 § RF, som skyddar intrång i den personliga integriteten, måste finnas stöd i lag samt att åtgärden ska tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Vad som åsyftas med stöd i lag innebär även att reglerna måste ge ett skydd mot godtycke. Lagen ska vara tillgänglig för allmänheten och utformad på ett sådant sätt att inskränkningar kan förutses.⁴³ Europadomstolen har formulerat följande minimigarantier, som bör finnas med i lag, för att minska riskerna för maktmissbruk och vara tillräckligt förutsebart:

”karaktern på förseelser som kan ge upphov till ett avlyssningsbeslut, en definition av kategorin på de personer som riskerar att få sin telefonavlyssnad, en begränsning av telefonavlyssningens varaktighet, rutiner som ska följas vid undersökning och användning samt lagring av erhållna data, försiktighetsmått som ska gälla vid utlämnande av data till andra parter samt omständigheter där inspelningar kan eller måste raderas eller förstöras.”⁴⁴

Det konstateras även att tvångsåtgärder får riktas mot personer som inte är misstänkta för brottslig verksamhet, men att det då föreligger ett krav på att de i vart fall ska finnas någon koppling till brottsligheten, exempelvis att personen kan antas ha upplysningar om brottet.⁴⁵

⁴⁰ Se SOU 2012:44 s. 639.

⁴¹ Jfr ibid s. 639 ff.

⁴² Se Danelius m.fl. (2023) s. 443.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Roman Zakharov mot Ryssland (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt 231.

⁴⁵ Ibid, punkt 245.

Utifrån att hemliga och preventiva tvångsmedel innebär intrång i den personliga integriteten förutsätts det för användandet att åtgärden ska tillgodose ett legitimt ändamål och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. I artikel 8.2 i Europakonventionen räknas vad som är att anse som legitima ändamål upp. Dessa ändamål är allmänt formulerade, vilket Danelius poängterar medför att ingrepp enklare kan hänföras till någon av kategorierna och att Europadomstolen sällan lägger någon vikt vid huruvida ändamålet är legitimt. När det gäller att åtgärden ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle har Europadomstolen framfört, i bland annat *Kennedy mot Förenade kungariket*, att medlemsstaterna ska ha ett visst tolkningsutrymme⁴⁶, ifall en inskränkning är nödvändig men att Europadomstolen även övervakar detta tolkningsutrymme.⁴⁷ Vid bedömning av nödvändigheten ska en proportionalitetsbedömning göras och det krävs i vart fall att det finns ett ”angeläget samhälligt behov” för att ingreppet ska anses nödvändigt.⁴⁸

Utöver kravet på förutsebarhet och uppräknade minimigarantier i lag, samt att det måste finnas ett legitimt ändamål och vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att använda sig av åtgärden, måste det även förekomma ett tillräckligt skydd för missbruk. Europadomstolen har framfört, i bland annat *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland*, att det måste finnas kontrollmekanismer som är ”tillräckliga och effektiva garantier mot missbruk”.⁴⁹ I *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* belyser domstolen att vad som utgör tillräckligt effektiva garantier mot maktmissbruk beror på samtliga omständigheter i målet. Domstolen poängterar att det vid en bedömning av tillräckligheten kan tas hänsyn till exempelvis de eventuella åtgärdernas karaktär, räckvidd och varaktighet, vilka motiv som krävs för beslut att vidta åtgärderna samt vilka myndigheter som har befogenhet att ge tillstånd, utföra och bevaka sådana åtgärder. Domstolen framhåller även att hänsyn ska tas till vilka rättsmedel de nationella myndigheterna tillhandahåller.⁵⁰

I samma mål, *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* och även i målet *Zakharov mot Ryssland* belyser domstolen att tillsyn och granskning av hemliga övervakningsåtgärder kan ske i tre steg. Första steget är när beslut om övervakningsåtgärden tas, andra steget är under själva övervakningen och tredje steget är efter avslutad övervakning. Europadomstolen betonar att under de två första stegen, både beslutet om övervakning och granskningen av den, ska ske utan den berörda personens kännedom, vilket domstolen menar följer av karaktären och logiken avseende hemlig övervakning. Vidare anför Europadomstolen att eftersom den berörda personen inte har någon kännedom är det därför särskilt viktigt att rutinerna tillhandahåller tillräckliga och

⁴⁶ Margin of appreciation.

⁴⁷ *Kennedy mot Förenade kungariket* (26839/05) dom den 18 maj 2010, punkt 154.

⁴⁸ Se Danelius (2023) s. 65 och s. 443.

⁴⁹ *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* (5029/71) dom den 6 september 1978, punkt.

50.

⁵⁰ Ibid.

effektiva garantier för som skydd för dennes rättigheter. Europadomstolen understryker även att under tillsynen måste värderingar i ett demokratiskt samhälle följas så troget som möjligt för att gränserna för vad som anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle inte ska överskridas.⁵¹ Mot denna bakgrund, förespråkade Europadomstolen i *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland*, att i de fall verkställande myndigheter ingriper i enskildas rättigheter ska dessa ingripanden, i vart fall i sista instans, vara föremål för en effektiv prövning av den dömande makten. Vidare anför de att detta följer av att domstolskontroll erbjuder de bästa garantierna för ”oberoende, opartiskhet och ett korrekt förfarande”.⁵² Europadomstolen har även konstaterat i *Zakharov mot Ryssland* att domstolen, som ska ge tillstånd till övervakning, måste dels kunna bekräfta misstankegraden mot den aktuella personen, dels bedöma att åtgärden står i proportion till det önskade ändamålet. Innehållet i beslutet ska tydligt och klart identifiera personen som är föremål för övervakning genom personuppgifter eller om övervakningen gäller en plats ska den vara tydligt bestämd.⁵³

När det kommer till granskning i det tredje steget, efter avslutad övervakning, betonar Europadomstolen att utan underrättelse, om den genomförda hemliga övervakningen till den berörda personen, blir dennes möjligheter att vända sig till domstol och bestrida lagenligheten av åtgärden små. Europadomstolen konstaterar därför att underrättelse bör som huvudregel lämnas till den berörda personen. Europadomstolen ställer dock inte upp något absolut krav på underrättelse. Detta utifrån att underrättelse till varje enskild person som stått under övervakning hade kunnat äventyra det långsiktiga syftet med åtgärderna.⁵⁴

Europadomstolen har även konstaterat att övervakning kan få påbörjas utan att domstol, eller liknande oberoende myndighet, har givit tillstånd, i de fall det gäller ”tvingande mål” och bedöms vara extremt brådskande. En sådan åtgärd ska sedan genomgå en efterhandsprövning av domstol eller oberoende myndighet.⁵⁵ Slutligen har det slagits fast att det bör finnas ett utomstående och oberoende organ som genomför vederbörlig tillsyn i form av att se till att tillståndet efterlevs och att uppgifter förstörs när åtgärden är slutförd, vilket

⁵¹ *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* (5029/71) dom den 6 september 1978, punkt 55; *Roman Zakharov mot Ryssland* (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt 233.

⁵² *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* (5029/71) dom den 6 september 1978, punkt 55. Målet gäller hemlig teleavlyssning.

⁵³ *Roman Zakharov mot Ryssland* (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt. 260 och 264.

⁵⁴ *Klass mot Förbundsrepubliken Tyskland* (5029/71) dom den 6 september 1978, punkt 57 och 58; *Roman Zakharov mot Ryssland* (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt 234 och punkt 286-288.

⁵⁵ *Roman Zakharov mot Ryssland* (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt 266; *Szabo och Vissy mot Ungern* (37138/14) dom den 12 januari 2016, punkt. 81.

medför att åtgärderna måste vara dokumenterade. Tillsynsorganet ska ha befogenheterna att ta del av allt material, oavsett sekretess. Organets befogenheter kan exempelvis innefatta att avbryta en pågående åtgärd.⁵⁶

⁵⁶ Se Cameron expertrapport åt Polismyndigheten i SOU 2010:103 s.542 f; SOU 2018:61 s. 82.

3 Straffprocessuella tvångsmedel: Hemliga och preventiva tvångsmedel

3.1 Introduktion till kapitlet

Detta kapitel redogör inledningsvis för det straffprocessuella tvångsmedlet hemliga tvångsmedel för att sedan redogöra för hur dessa används i ett preventivt syfte och då kallas preventiva tvångsmedel. Kapitlet syftar till att ge läsaren en förståelse för innebörden av hemliga tvångsmedel, syftet med dem och hur de används i Sverige idag. Kapitlet ger även en kortfattad beskrivning av de olika typerna av hemliga tvångsmedel som används. Avsnittet beträffande preventiva tvångsmedel bygger vidare på det som presenteras avseende hemliga tvångsmedel och redogör primärt för syftet med preventiva tvångsmedel, dess användningsområde och vad förslaget om en utökning innebär.

3.2 Hemliga tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel är en typ av tvångsmedel som tillhör begreppet straffprocessuella tvångsmedel. Det som brukar benämnas som kännetecknande för ett tvångsmedel är att det handlar om ”direkta ingripande mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättsfär”.⁵⁷ Det som särskiljer hemliga tvångsmedel från andra typer av straffprocessuella tvångsmedel är hemlighållandet avseende tvångsmedlet. Den misstänkte är inte medveten om de åtgärder som vidtas mot denne, vilket även är en förutsättning för att åtgärden ska få avsedd effekt.⁵⁸

Eftersom användandet av hemliga tvångsmedel, i likhet med för övriga straffprocessuella tvångsmedel, innebär att olika intressen ställs gentemot varandra, finns det gemensamma allmänna principer som måste följas vid användandet av tvångsmedel. Dessa allmänna principer är följande: legalitetsprincipen, ändamålsprincipen och behovs-och proportionalitetsprinciperna. Utöver dessa principer bör även objektivitetsprincipen och hänsynsprincipen tas hänsyn till.⁵⁹

Den generella innebörden av legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och objektivitetsprincipen har redogjorts för i föregående kapitel (se avsnitt

⁵⁷ Se Lindberg (2022) s. 47.

⁵⁸ Ibid s. 547; SOU 2018:61 s. 41.

⁵⁹ Se Lindberg (2022) s. 62 ff.

2.3.1-2.3.4) och beskrivs därför endast i dess relation till användandet av tvångsmedel.

Legalitetsprincipen innebär att det förutsätts stöd i lag för ett intrång i den enskildes rättsfär. Det innebär även att bestämmelserna avseende tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Beträffande ändamålsprincipen föranleder den att tvångsmedel endast får användas för de syften som står angivna i lagen. Detta innebär att lagstiftaren ska ha angivit för vilket eller vilka ändamål som tvångsmedlet får användas.⁶⁰ Lindberg poängterar dock att så inte är fallet för de hemliga tvångsmedlen, utan att lagstiftaren där har underlåtit att precisera ändamålen.⁶¹

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas i den mån det finns ett påtagligt behov för åtgärden och att en mindre ingripande åtgärd inte kan anses tillräcklig. Det innebär även att åtgärden ska upphöra så fort skäl inte längre föreligger eller att syftet med åtgärden är uppnått. Innebörden av proportionalitetsprincipen medför att vid ett beslut om tvångsåtgärd ska en prövning göras ifall ”arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet” är proportionerligt till det önskade målet. Tvångsmedel ska endast användas i den mån skälen för åtgärden överväger det intrång eller men som det innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.⁶² Att beakta proportionalitetsprincipen blir särskilt viktigt vid behandlingen av frågor gällande hemliga tvångsmedel då dessa kan vara väldigt långtgående ingripande åtgärder i den privata sfären.⁶³

Objektivitetsprincipen innebär, i förhållande till tvångsmedelsanvändning, att information som är såväl till den misstänktes fördel som nackdel, och som framkommit genom användande av tvångsmedel ska lyftas fram. Hänsynsprincipen innebär att genomförandet av förundersökningen inte ska medföra att någon i onödan utsätts för misstanke, orsakas kostnad eller annan olägenhet. Principen är tillämplig på inte endast den misstänkte utan även andra personer som kan beröras av en förundersökning.⁶⁴

3.2.1 Syftet med och innebörden av hemliga tvångsmedel

Utgångspunkten är att hemliga tvångsmedel används då en förundersökning har inletts och ska i dessa fall vara ett verktyg för att utreda och lagföra ett visst brott. Bestämmelserna beträffande hemliga tvångsmedel under en förundersökning finns i 27 kapitlet rättegångsbalken. Där regleras användandet

⁶⁰ Se Lindberg (2022) s. 63 f.

⁶¹ Ibid s. 64 not 10.

⁶² Ibid s. 67 ff.; SOU 2018:61 s. 42.

⁶³ Se Lindberg (2022) s. 74.

⁶⁴ Ibid s. 75.

av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse. Utöver dessa typer av hemliga tvångsmedel räknas även hemlig dataavläsning som är det senaste tillkomna tvångsmedlet och regleras i lagen om hemlig dataavläsning som är tidsbegränsad.⁶⁵

Det finns dock undantag från förundersökningskravet vilket är i de fall det rör sig om underrättelseverksamhet. Användandet av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet redogörs för i avsnitt 3.2.2.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll) regleras i 27 kapitlet rättegångsbalken. Där framgår förutsättningarna för användandet och innebörden av tvångsmedlet samt övriga regleringar.⁶⁶ Hemlig dataavläsning trädde i kraft i april 2020 och är tidsbegränsat till 5 år. Tvångsmedlet tillkom för att brottsutredande myndigheter på ett effektivt sätt ska få tillgång till information som inte går att få genom resterande tvångsmedel. Hemlig dataavläsning får även användas utanför en förundersökning, vilket redogörs för under avsnitt 3.3.1.⁶⁷

En generell förutsättning, som går att utläsa från bestämmelserna gällande hemliga tvångsmedel, är att det för användningen av samtliga hemliga tvångsmedel måste röra sig om allvarliga brott. Kraven skiljer sig dock åt beroende på vilket tvångsmedel det rör sig om. För att få använda sig av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation framgår det i 27 kap. 18 § andra stycket RB att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än två år eller att det är något av uppräknade brott. För hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs det, enligt 27 kap. 19 § tredje stycket RB, att minimistraffet är sex månader eller något av de uppräknade brotten. Enligt 27 kap. 20 a § andra stycket RB krävs det för användandet av hemlig kameraövervakning att det rör sig om brott med lägst två år i straffskalan och det framgår i 27 kap. 20 d § andra stycket att det vid användande av hemlig rumsavlyssning finns ett krav på minst fyra år i straffskalan, förutom för de listade brotten. För användningen av hemlig dataavläsning, framgår det i 4 § första stycket i lagen om hemlig dataavläsning, att det inte får vara föreskrivet lindrigare straff än två år eller att det måste röra sig om särskilt uppräknade brott. För majoriteten av de tvångsmedlen som regleras i rättegångsbalken krävs det, för att få använda dessa, att någon är skäligen misstänkt och att det är utav synnerliga vikt för utredningen, detta framgår i 27 kap. 20, 20 b och 20 e §§ RB. För hemlig dataavläsning inom en förundersökning, framgår det i 3 och 4 §§ lagen om hemlig dataavläsning, att det endast krävs att åtgärden ska vara proportionerlig och av synnerlig vikt för utredningen. Postkontroll skiljer sig dock från

⁶⁵ Se SOU 2012:44 s. 22 och 24; Åklagarmyndigheten, 'Hemliga tvångsmedel' <<https://www.aklagare.se/ordlista/h/hemliga-tvangsmedel/>> (besökt 2023/04/24).

⁶⁶ Se 27 kap. 1-3, 9-9a och 18-34 §§.

⁶⁷ Se Prop. 2019/20:64 s. 126.

övriga hemliga tvångsmedel genom att det inte krävs att någon är skäligen misstänkt för att få använda sig av bestämmelsen. Normalfallet är dock att det riktar sig mot någon som är skäligen misstänkt för allvarligt brott.⁶⁸ Förutsättningen för användandet av postkontroll är att försändelse som får tas i beslag väntas komma in till ett beforderingsföretag.⁶⁹ För att kunna genomföra ett sådant beslag, hos ett post- eller telebeforderingsföretag, krävs det enligt 27 kap. 3 § RB att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och att beslaget hade kunnat genomföras hos mottagaren.

Typerna av hemliga tvångsmedel innebär olika sorters intrång hos individen. Kortfattat innebär en hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation att myndigheten genom tekniska hjälpmedel avlyssnar eller tar upp ett meddelande eller samtal som överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer utan personens kännedom. En hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter om meddelanden eller samtal som överförs eller överförts hämtas in, uppgifter om uppkopplingar i ett geografiskt område samt vart en elektronisk kommunikation har funnits eller befinner sig just nu. Det innebär även en möjlighet att hindra meddelanden från att nå fram. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation skiljer sig från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation genom att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation inte ger tillgång till innehållet i exempelvis ett meddelande medan det gör hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.⁷⁰

Hemlig kameraövervakning ger myndigheten möjligheten till optisk personövervakning genom fjärrstyrda tv-kameror och andra dolda övervakningskameror. Detta utgör ett större integritetsintrång än andra spaningsmetoder hos polisen, exempelvis användandet av stillbilder och handmanövrerade kameror då övervakningen blir mer effektiv och heltäckande samt att övervakningen inte riskerar att bli upptäckt.⁷¹ Hemlig rumsavlyssning innebär att myndigheten med tekniskt hjälpmedel tar upp eller avlyssnar ljud som sker i enrum, samtal med andra eller liknande som inte allmänheten har tillträde till.⁷² Slutligen innebär hemlig dataavläsning möjligheten att med tekniskt hjälpmedel ta sig in i datorer, mobiler eller teknisk utrustning som används för kommunikation för att kunna läsa eller ta upp uppgifter som återfinns på enheten eller tjänsten. Exempelvis möjliggör hemlig dataavläsning att myndigheter kan ta del av krypterad information.⁷³

Postkontroll innebär att fysiska försändelser som inkommer till ett beforderingsföretag får hållas kvar där tills frågan om beslag är avgjord, detta framgår

⁶⁸ Se Lindberg (2022) s. 530 f.

⁶⁹ Ibid s. 529.

⁷⁰ Se SOU 2018:61 s. 47 och s. 44.

⁷¹ Ibid s. 49; Lindberg (2022) s. 619.

⁷² Se SOU 2018:61 s. 50.

⁷³ Se Åklagarmyndigheten, 'Hemlig dataavläsning' <<https://www.aklagare.se/or-dlista/h/hemlig-dataavlasning/>> (besökt 2023/03/08); Prop 2019/20:64 s. 71.

av 27 kap. 9 § RB. Det är inte frågan om beslag som utgör ett hemligt tvångsmedel, utan det är att kvarhållandet hos befordringsföretaget sker i hemlighet och att den som utsätts för åtgärden inte ska bli underrättad om detta.⁷⁴

Betydelsen av hemliga tvångsmedel för brottsutredande myndigheter går att utläsa i den rapport som Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket lämnar in varje år avseende användningen av hemliga tvångsmedel.⁷⁵ I rapporten avseende användningen av hemliga tvångsmedel 2021 framgår att hemliga tvångsmedel ses som ”oumbärliga verktyg i den brottsutredande verksamheten”⁷⁶. Att hemliga tvångsmedel är av sådan betydelse för brottsutredande verksamheter anför myndigheterna är till stor del på grund av antalet grova brott och den tystnadskultur som existerar.⁷⁷

3.2.2 Kortfattat om tillvägagångssättet vid användningen av hemliga tvångsmedel

Eftersom hemliga tvångsmedel utgör intrång i någons rättsfär i hemlighet, föreligger krav på hur myndigheter går till väga för att få använda sig av dessa. Gemensamt för användning av samtliga typer av hemliga tvångsmedel är att dessa prövas av rätten efter en ansökan från åklagaren, detta framgår av 27 kap. 9 och 21 §§ RB samt 14 § lagen om hemlig dataavläsning. Det finns undantag från att rätten prövar frågan och det är i de fall som åklagaren finner att det skulle innebära en fördröjning som är av väsentlig betydelse för utredningen eller för att förhindra den brottsliga verksamheten. Då finns möjligheten för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut. Vid interimistiska beslut ska rätten genast underrättas och därefter skyndsamt pröva ärendet.⁷⁸ För de hemliga tvångsmedel som är reglerade i rättegångsbalken gäller sedan att det ska anges vilken tid som tillståndet avser och att denna inte får bestämmas längre än nödvändigt. Vid postkontroll får denna tid högst vara en månad, om det finns behov av förlängning kan ett nytt förordnande meddelas. Så fort behovet av ett hemligt tvångsmedel inte längre föreligger ska åklagaren häva tillståndet.⁷⁹ Beroende på vilken typ av tvångsmedel som avses kan det även föreligga ytterligare krav exempelvis angivande av specifikt telefonnummer, adress, geografiska specifikationer, om det är förenat med särskilda tillstånd eller andra villkor för att inte kränka den personliga integriteten i onödan.⁸⁰

⁷⁴ Se Prop. 2013/14:237 s. 46.

⁷⁵ Rapporten heter ’Redovisningen av användningen av vissa hemliga tvångsmedel.’

⁷⁶ Åklagarmyndighetens rapport, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2021* s. 6.

⁷⁷ Se Åklagarmyndighetens rapport, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2021* s. 6; Regeringens skrivelse Skr. 2022/23:30 s. 39.

⁷⁸ Se SOU 2018:61 s. 53 f.

⁷⁹ Ibid s. 53 f.; Prop. 2013/14:237 s. 46.

⁸⁰ SOU 2018:61 s. 54.

Offentliga ombud kan och ska, i vissa fall, utses vid prövningar av hemliga tvångsmedel. Detta för att bevaka enskildas integritetsintressen.⁸¹

Av Åklagarmyndighetens senaste redovisningar av användandet av hemliga tvångsmedel framgår att domstolen endast ett fåtal gånger avslår ansökan om hemliga tvångsmedel. Det framgår även att domstolen sällan ändrar interimistiska beslut.⁸²

3.3 Preventiva tvångsmedel

Med preventiva tvångsmedel menas hemliga tvångsmedel som används utanför en förundersökning i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet. I nuläget regleras preventiva tvångsmedel i framför allt i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) men även i lagen om hemlig dataavläsning. Preventivlagen var till en början en tidsbegränsad lag men beslutades bli permanent från den 1 januari 2015.⁸³

Bakgrunden till dagens preventivlag och användandet av preventiva tvångsmedel är ett påvisat behov av att ge SÄPO och polismyndigheten bättre förutsättningar för sin brottsbekämpande verksamhet. I förarbeten till preventivlagen konstaterades att framförallt SÄPO har ett större behov av tvångsmedel i ett tidigare stadie, redan innan det pågår en förundersökning, för att kunna bedriva ett effektivt underrättelsearbete.⁸⁴ I förarbetena till preventivlagen konstaterades det att dåvarande regleringar inte framstod som tillfredställande för att bekämpa allvarliga brott och en möjlighet att använda sig av tvångsmedel i ett preventiv syfte sågs som ett effektivt verktyg för att förhindra allvarliga brott.⁸⁵

3.3.1 Syftet med och användandet av preventiva tvångsmedel i Sverige

Syftet med användningen av preventiva tvångsmedel är att dessa ska förebygga allvarlig brottslighet, till skillnad från hemliga tvångsmedel där syftet

⁸¹ Se 27 kap. 26–30 §§ och 16 § Lagen om hemlig dataavläsning för reglerna beträffande offentliga ombud.

⁸² Se Åklagarmyndighetens rapport, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2021* s. 5 f; Åklagarmyndighetens rapport, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2020* s. 5 f; Åklagarmyndighetens rapport, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2019* s. 10, 2, 27 och 34.

⁸³ Lag (2014:1421).

⁸⁴ Se Lindberg (2022) s. 809 f.; Ds 2005:21 s. 122 f.

⁸⁵ Se Prop. 2005/06:177 s. 43 f.

är att utreda och lagföra redan begångna brott. Att använda sig av något hemligt tvångsmedel i ett stadie utanför en förundersökning ska då fungera preventivt genom att risken för vissa brott undanröjs.⁸⁶

Preventivlagen är endast tillämplig på brottslig verksamhet av ett visst slag och är som ovan nämnt avsedd att användas primärt vid underrättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet avses sådan verksamhet som är till för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Nästintill samtliga hemliga tvångsmedel får idag användas i preventivt syfte. Det är endast hemlig rumsavlyssning som inte får användas då den förväntade nyttan av att användande detta tvångsmedel i preventivt syfte inte anses överväga det förväntade integritetsintrånget.⁸⁷

Regleringarna i preventivlagen ger brottsbekämpande myndigheter möjligheten att använda sig av hemliga tvångsmedel utan att en konkret misstanke om ett visst brott föreligger. Kraven för att få använda sig av preventiva tvångsmedel framgår i 1 § preventivlagen, vilka är att det måste finnas en påtaglig risk för att en person, eller en organisation eller grupp, kommer att utöva eller medvetet främja brottslig verksamhet av det slag som uppräknas. I förarbeten har man förklarat hur bedömningen av risknivå bör ske.

”Bedömningen av om en sådan risk föreligger får alltså inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter.”⁸⁸

För att få använda sig av hemlig dataavläsning i preventivt syfte tillämpar man, i stället för preventivlagen, lagen om hemlig dataavläsning. Där framgår det i 7 § lagen om hemlig dataavläsning, att förutsättningar är samma för detta tvångsmedel, vilket innebär att det måste föreligga en påtaglig risk för att en person kommer utöva brottslig verksamhet som innefattar de brott som är uppräknade i preventivlagen. Det krävs även, enligt 5 § preventivlagen och 7 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning, att det är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten samt är proportionerligt.

I förarbetena till dagens preventivlag, avseende ifall polisen borde få en möjlighet att använda sig av preventiva tvångsmedel, fördes en diskussion utifrån samhällets behov av effektiv brottsbekämpning och den enskildes personliga integritet. Diskussionen resulterade i att intresset av att förhindra särskilt allvarlig brottslighet vägde tyngre än det förväntade integritetsintrånget hos potentiella gärningsmän. Det konstaterades även att integritetsinkränkande tvångsmedel inte borde få användas i andra fall än där det ses som helt nödvändigt och att vinsterna för det allmänna behöver vara betydande för att det

⁸⁶ Se Lindberg (2022) s. 811 f.

⁸⁷ Se SOU 2022:52 s. 144; Prop. 2013/14:237 s. 101.

⁸⁸ Se Prop. 2013/14:237 s. 106.

ska övervägas.⁸⁹ I dagsläget får därför preventiva tvångsmedel endast användas för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som är uppräknade i lagen.⁹⁰ Användandet av preventiva tvångsmedel är idag begränsat till högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott. Dessa typer av brott faller inom SÄPO:s verksamhetsområde. Andra typer av brott, som faller utanför SÄPOS verksamhetsområde och är inom ordinarie Polismyndighets verksamhetsområde, som omfattas av preventivlagen är de som kan ses som ett hot mot vårt demokratiska samhällssystem och som beskrivits som systemhotande brottslighet.⁹¹ Det fördes diskussioner avseende preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens verksamhetsområde, men det konstaterades att vanliga straffprocessuella tvångsmedel normalt sett kan användas enligt rättegångsbalkens regler genom att inleda en förundersökning om stämpling, försök eller förberedelse till brott och det gjordes därför en avgränsning till endast systemhotande brott.⁹²

3.3.2 Förslaget om utökningen av preventiva tvångsmedel

I dagsläget omfattas endast särskilt allvarlig brottslighet som antingen faller under SÄPO:s verksamhetsområde eller ses som systemhotande brottslighet av preventivlagen. Förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel som kom i oktober 2022 redogör för att det finns ett behov av att även allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk ska omfattas.⁹³

I förslaget anförts att Polismyndigheten har ett behov att använda sig av hemliga tvångsmedel i ett preventivt syfte för att förhindra den allvarliga brottsligheten i form av sprängningar och skjutningar i kriminella nätverk som sker idag. Anledningarna till detta, menar utredningen, är dels den brottsutveckling som skett, dels teknikutvecklingen och dels förändrade kommunikationsvanor mellan de kriminella, samt den omfattande tystnadskulturen. Utredningen menar att de förutsättningar som bedömts, vid utredningen av preventivlagen, har förändrats och därför bör även preventiva tvångsmedel få användas inom Polismyndighetens verksamhetsområde.⁹⁴

Den utökning av preventiva tvångsmedel som föreslås innebär att preventivlagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta brottslig verksamhet av visst slag som utövas inom en grupp eller organisation. Samtliga tvångs-

⁸⁹ Se Prop. 2005/06:177 s. 42 f.

⁹⁰ Se 1 § 1-7 pkt Preventivlagen för en fullständig uppräknning av specifika brotten.

⁹¹ Se Prop. 2005/06:177 s. 40 och 58 f.;Ds 2005:21 s. 157 ff.

⁹² Se SOU 2022:52 s. 152 f.

⁹³ Ibid s. 15 f.

⁹⁴ Ibid s. 155 ff.

medel som idag får användas enligt preventivlagen ska omfattas av det utökade tillämpningsområdet och de nu gällande kvalifikationskrav för preventivlagen blir utgångspunkten.⁹⁵

Tillämpningsområdet föreslås att avgränsas till att endast omfatta brottslig verksamhet av ett särskilt allvarligt slag som förekommer inom kriminella nätverk.⁹⁶ Denna avgränsning föreslås att göras genom en brottskatalog där de brott som är de allvarligaste men även vanligt förekommande i kriminella nätverk listats.⁹⁷ De brott som tas upp i förslaget, och föreslås utgöra brottskatalogen, är följande:

- ”mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott,
- grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott,
- grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
- grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor.”⁹⁸

Ett utökat tillämpningsområde av preventivlagen, där ytterligare brott omfattas, medför även att fler myndigheter kommer att tillämpa lagen. Som ovan nämnts är det primärt inom SÄPO:s verksamhetsområde som preventivlagen används idag, men genom en utökning kommer Polismyndigheten och även Tullverket att använda sig av preventivlagen.⁹⁹

⁹⁵ Se SOU 2022:52 s. 184 ff.

⁹⁶ Ibid s. 207 f.

⁹⁷ Ibid s. 215 f.

⁹⁸ Ibid s. 217.

⁹⁹ Ibid s. 226.

4 Rättssäkerhetsgarantier vid preventiva tvångsmedel

4.1 Introduktion till kapitlet

Följande kapitel redogör kortfattat för nuvarande rättssäkerhetsgarantier vid användandet av såväl hemliga tvångsmedel som preventiva tvångsmedel. Kapitlet presenterar sedan de föreslagna rättssäkerhetsgarantier som bör gälla vid en utökning av preventiva tvångsmedel. Kapitlet syftar till att ge läsaren kunskap om innebörden av nuvarande rättssäkerhetsgarantier vilket är av betydelse att läsaren besitter för att förstå efterföljande diskussioner och analyser. Det som redogörs för i detta kapitel analyseras sedan utifrån kraven på rättssäkerhet presenterade i kapitel 1.

4.2 Nuvarande rättssäkerhetsgarantier avseende hemliga och preventiva tvångsmedel

Användningen av hemliga tvångsmedel inskränker, som beskrivet i föregående kapitel, rättigheter varje enskild person har enligt regeringsformen och Europakonventionen. Den som utsätts för åtgärderna är inte medveten om dessa och det föreligger även sekretess avseende handläggningen av ärendena. Möjligheterna för den enskilda att överklaga besluten finns inte samt samhällets möjligheter att granska besluten är försvårade. Dessa förutsättningar, samt avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rättssäkerhet, tillsammans med den enskildes rätt till integritet, har medfört att regleringarna av hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel omfattas av ett antal rättssäkerhetsgarantier. Dessa rättssäkerhetsgarantier syftar till att garantera att reglerna och tillämpningen av hemliga tvångsmedel uppfyller kraven på rättssäkerhet samt att intrånget för den personliga integriteten minimeras. Rättssäkerhetsgarantierna som finns idag har tillkommit för att möta de krav som ställs utav regeringsformen och Europakonventionen.¹⁰⁰

Det har genomförts utvärderingar där man bedömt huruvida de rättssäkerhetsgarantier som finns, i förhållande till användandet av hemliga och preventiva tvångsmedel, kan anses uppfylla rättssäkerhetskraven som existerar, och är

¹⁰⁰ Se SOU 2022:52 s. 93; SOU 2018:61 s. 115.

förenliga med Europakonventionen och regeringsformen.¹⁰¹ Dessa bedömningar, tillsammans med redogörelser över de rättssäkerhetsgarantierna som finns idag, kommer att ligga till grund för informationen presenterad i detta avsnitt.

Kravet på förutsebara, tydliga och precisa regler anses av regeringen, såväl som utav den särskilda utredningen *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61)*, vara uppfyllt genom att de lagar som reglerar användningen innehåller uttryckliga bestämmelser om lagens tillämpningsområde avseende vid vilka brottstyper användandet är tillåtet, vilken personkrets som omfattas samt förutsättningarna för användandet.¹⁰² Bedömningen gäller dock inte hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, eftersom bestämmelsens ordalydelsen öppnar upp för att meddelanden mellan personer som varken är misstänkta eller kan lämna upplysningar om brott kan avlyssnas och bli föremål för åtgärden. Utredningen ansåg därför att det borde tydliggöras att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i.¹⁰³

Utöver att det finns ett grundläggande krav på utformningen av reglerna, för att uppfylla kravet på rättssäkerhet, finns det olika kontrollmekanismer, som exempelvis utformandet av beslutsordningen och tillsynen, som ska fungera som rättssäkerhetsgarantier. Det är dessa rättssäkerhetsgarantier som kommer att redogöras för i kommande avsnitt och även vara föremål för vidare analys och diskussioner.

4.2.1 Rättssäkerhetsgarantier i form av kontrollmekanismer

För att uppnå Europakonventionens krav på förhandskontroll av oberoende myndighet krävs det, enligt svensk lag, tillstånd av domstol för att få använda sig av hemliga tvångsmedel under såväl förundersökning som enligt preventivlagen. Rätten ska då pröva om misstankegraden är tillräcklig och ifall övriga rekvisit är uppfyllda. Vid bedömningar utifrån preventivlagen prövas graden av risk. Besluten kan överklagas av både åklagare och det offentliga ombudet.¹⁰⁴ Det finns undantag från domstolsprövningen, vilket är möjligheten till interimistiska åklagarbeslut. Ett interimistiskt beslut ska enligt förarbetena endast tillgripas vid de tidpunkter ändamålet med tvångsmedlet riskerar att gå förlorat vid en väntan på rättens tillstånd. Vid ett interimistiskt

¹⁰¹ SOU 2018:61 och Prop. 2013/14:237.

¹⁰² Se Prop 2013/14:237 s. 117 f.; SOU 2018:61 s. 118 och s.121.

¹⁰³ Se SOU 2018:61 s. 118 ff.

¹⁰⁴ Ibid s. 135 f.

beslut föreligger samma krav på beslutets innehåll som vid rättens beslut.¹⁰⁵ För att se kraven på ett besluts innehåll se avsnitt 3.2.2.

För att domstolsprövningen ska anses meningsfull föreligger vissa krav på det underlag som presenteras till domstolen. I NJA 2009 s. 917, som handlar om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, behandlas dessa krav. I målet betonar HD att handläggningen av tillståndsärenden inte får bli slentrianmässig utan de krav som kan ställas på utredningen bör ställas. Detta, menar dem, följer av ingreppets allvarliga natur. HD framför även att faktauppgifter som går att styrka med dokument bör framläggas eller beskrivas. Vidare poängteras, att om det i stället gäller information som lämnats av uppgiftslämnare bör sådan information lämnas tillsammans med upplysningar om trovärdigheten hos uppgiftslämnaren och tillförlitligheten i informationen i övrigt. HD påpekar även att det bör eftersträvas att informationen kommer från flera oberoende källor och om vissa uppgifter, av särskilda skäl, bedöms inte kunna lämnas bör detta förklaras. HD framför även att upplysningar beträffande information eller omständigheter som talar för att tillstånd till begärd åtgärd inte ska medges också bör framgå. HD konstaterar slutligen att domstolen bör ta ställning angående ifall den presenterande utredningen har tillräcklig kvalitet och är fallet inte sådant bör utgångspunkten vara att ansökningen ska avslås på den grunden. Vidare framförs att om domstolen anser att utredningen i sig är godtagbar ska rätten i nästa steg göra en helhetsbedömning beträffande om det föreligger särskild anledning att befara brottslig verksamhet. Bedömningen ska grundas på de omständigheter som åberopas till stöd för ansökan och inte myndighetens egen övertygelse. HD konstaterar dock att det finns tillfällen då det är ofrånkomligt att ta hänsyn till utredande myndighets egen uppfattning, vilket är fallet vid utredande myndighets värdering av uppgiftslämnarens trovärdighet. Den utredande myndighetens värdering ska då bedömas i förhållande till de sakupplysningar som bör finnas i utredningen.¹⁰⁶

Det framgår av 27 kap. 28 § RB och 16 § lagen om hemlig dataavläsning, att det utöver den förhandsprövning som görs av domstolen, även föreligger krav på att ett offentligt ombud ska närvara vid prövningar om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning för att bevaka enskildas integritetsintressen. Det offentliga ombudet ska ha full insyn i ärendet och ta del av allt material som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och även ha rätt att överklaga domstolens beslut, vilket framgår av 27 kap. 26 § RB.¹⁰⁷ Samma regler avseende offentliga ombud, gäller även i förhållande till preventivlagen, vilket framgår av 6 § preventivlagen, där en hänvisning görs till rättegångsbalkens regler.¹⁰⁸ Det finns även en efterföljande tillsyn i form av att

¹⁰⁵ Se Prop. 2013/14:237 s. 182 f.

¹⁰⁶ NJA 2009 s. 917.

¹⁰⁷ Jfr med Prop. 2002/03:74 s. 24 som diskuterar införandet av offentliga ombud.

¹⁰⁸ Notera att hemlig rumsavlyssning inte får användas i preventivt syfte och därav inte omfattas av bestämmelsen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna i syfte att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten.¹⁰⁹ I lagen (2007:970) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och förordning (2007:1141) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet framgår SIN:s uppgifter. Det framgår av 1 och 2 §§ lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, att SIN ska utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, genom inspektioner och andra undersökningar, i syfte att säkerställa att verksamheten kopplad till hemliga tvångsmedel bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Av 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet framgår även, att de förutom att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, ska på begäran av enskild kontrollera om denne har utsatts för hemliga tvångsmedel och sedan underrätta den enskilde om att sådan kontroll är genomförd.

Även JO och JK utövar tillsyn över de statliga myndigheternas verksamhet. Inom ramen för denna tillsyn kan de uttala sig beträffande hemliga tvångsmedel. Det är dock värt att komma ihåg att denna tillsyn varken är regelbunden eller heltäckande.¹¹⁰ Det utövas också en viss parlamentarisk kontroll över tvångsmedelsärenden. Regeringen ska årligen redovisa för användningen av hemliga tvångsmedel där de tillhandahåller information om antal ärenden, meddelade tillstånd, vilka typer av brott som avses och nyttan som åtgärderna medfört.¹¹¹

Det finns även som huvudregel en skyldighet att underrätta den som berörs av tvångsmedlet i efterhand. Syftet med detta framgår i förarbetena till införandet av underrättelseskyldigheten i RB. Den enskilde ska genom att bli underrättad ha en möjlighet att bedöma integritetsintrånget den varit utsatt för. SIN har uttalat sig om att den misstänkte har en ovillkorlig rätt att få veta ifall hemliga tvångsmedel använts mot en senast när åtal är väckt. Underrättelsen ska innehålla dels tvångsmedlet som använts, dels brottsmisstanken som legat till grund för beslutet. Rätten att bli underrättad gäller såväl den som fortsatt är misstänkt som den som avskrivits från ärendet. Underrättelseskyldigheten enligt preventivlagen gäller endast för den systemhotande brottsligheten, och inte för säkerhetspolisens verksamhet.¹¹² Det har även noterats att det inte föreligger någon underrättelseskyldighet vid postkontroll.¹¹³

¹⁰⁹ Se SOU 2012:44 s. 136.

¹¹⁰ Se Lindberg (2022) s. 548.

¹¹¹ Se Dir. 2021:102 s.12; SOU 2022:52 s. 93 f.

¹¹² Se Prop. 2006/07:133 s. 29 ff. och s. 53.; Lindberg (2022) s. 557 f. och s. 564.

¹¹³ Se SOU 2018:61 s. 227; Prop. 2006/07:133 s. 35 f. Det föreligger ingen direkt motivering för uteslutningen enligt preventivlagen, men för resonemang gällande uteslutningen av postkontroll, enligt rättegångsbalken, i underrättelseskyldigheten, se Prop. 2006/07:133 s. 35 f.

4.3 Föreslagna rättssäkerhetsgarantier vid en utökning av preventiva tvångsmedel

Som konstaterats i föregående avsnitt, innebär hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel intrång i den enskildes rättigheter. Nuvarande regelverk, och rättssäkerhetsgarantier, har i huvudsak bedömts vara förenligt med regeringsformen och Europakonventionen, med endast ett fåtal önskade förtydliganden och justeringar.¹¹⁴ Vid framtagandet av förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel har föregående utredningars föreslagna justeringar beaktats samtidigt som det utökade tillämpningsområdet huvudsakligen utgår från nuvarande regelverk och rättssäkerhetsgarantier.

Beträffande kravet på förutsebara, tydliga och precisa regler utgår det utökade tillämpningsområdet till stor del i sin utformning från nuvarande bestämmelser i preventivlagen. Tillämpningsområdet avgränsas genom de kvalifikationskrav som är redogjorda för under avsnitt 3.3.2. För att öka förutsebarheten och tydligare begränsa och definiera tillämpningsområdet föreslår utredningen, utifrån vad SOU 2018:61 konstaterade, att det tydliggörs att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktar sig mot deltar i. Det föreslås även att bestämmelsen om postkontroll i preventivlagen förtydligas genom att ange att försändelsen antingen har ställts till eller avsänts från personen som åtgärden riktar sig mot. Utredningen anser, med de förtydligande som föreslås, att bestämmelserna är tillräckligt förutsebara, tydliga och precisa.¹¹⁵

Följande avsnitt redogör för rättssäkerhetsgarantierna vid en utökning av preventiva tvångsmedel, särskilt i de avseenden de skiljer sig från nuvarande rättssäkerhetsgarantier. Avsnittet fokuserar på rättssäkerhetsgarantier i form av kontrollmekanismer och inte utformningen av lagen och dess förutsebarhet.

4.3.1 Domstolsprövning av preventiva tvångsmedel

Utredningen om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel föreslår att frågor om tillstånd till preventiva tvångsmedel, enligt det utökade tillämpningsområdet, ska som huvudregel prövas av allmän domstol enligt den ordning som idag stadgas i preventivlagen. Domstolsprövningen möjliggör en

¹¹⁴ Se SOU 2018:61 s. 259 f.; Prop. 2013/14:237. s 117 ff.

¹¹⁵ Se SOU 2022:52 s. 232 ff.

oberoende förhandskontroll av tvångsmedelsanvändningen, fristående från de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna, där kontradiktion är utgångspunkten, vilket syftar till att förstärka rättssäkerheten och den enskildes rättsskydd. Detta anser utredningen är förenligt med Europakonventionens krav på oberoende och opartiskhet.¹¹⁶ Vidare framför utredningen att interimistiska beslut ska vara tillåtna, som ett undantag, inom det utökade tillämpningsområdet med en efterföljande domstolsprövning. Förutsättningarna för åklagaren att använda sig av interimistiska beslut för det utökade tillämpningsområdet ska vara densamma som för nuvarande tillämpningsområde. Vid bedömningen, av huruvida interimistiska beslut ska vara tillåtna i det utökade tillämpningsområdet, har utredningen beaktat de brottsbekämpande myndigheternas behov av snabba tillståndsbeslut. Det kan handla om behov efter domstolens öppettider, men även brådskande situationer då tillstånd krävs snabbt för att kunna förhindra allvarliga brott.¹¹⁷

Det går att konstatera att det avseende förhandskontrollen i form av domstolsprövning inte tillförs några nya garantier. Utan nu rådande system kommer gälla för det utökade tillämpningsområdet.

Den enda förändring utredningen föreslår är att ärendena ska fördelas på samtliga tingsrätter. Detta för det anses fördelaktigt att prövningar sker nära den ort där den kriminella grupperingen är verksam då det är lättare för lokala åklagare och medarbetare i underrättelseverksamheten att delta i sammanträdet, samt att kännedom om grupperingen och bakgrunden bättre kan tillgodose, vilket utgör en angelägen del av riskbedömningen. Vidare anser utredningen att det inte krävs någon specialkompetens eller särskild organisation på tingsrätterna vilket annars hade kunnat tala för att endast särskilda tingsrätter bör handlägga ärendena. Forumregeln blir alltså sådan att behörig domstol är den på den ort där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas, eller där personen i fråga uppehåller sig.¹¹⁸ I de fall en ansökan innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter¹¹⁹ ska Stockholms tingsrätt ensam vara behörig att pröva frågan. Detta eftersom hantering av sådana uppgifter kräver att domare, övrig domstolsperson och ombud är säkerhetsprövade.¹²⁰

4.3.2 Offentliga ombud vid tillståndsprövning

Offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen för det utökade tillämpningsområdet i enlighet med nuvarande bestämmelser i preventivlagen.

¹¹⁶ Se SOU 2022:52 s. 234 f. och s. 239.

¹¹⁷ Ibid s. 236 ff.

¹¹⁸ Ibid s. 293 ff.

¹¹⁹ Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt OSL eller skulle ha omfattats av sekretess om den var tillämplig, se 2 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

¹²⁰ Se SOU 2022:52 s. 296 f.

Det betyder att offentliga ombud medverkar vid prövningar om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning, men inte vid prövningar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. Utredningen belyser, att det i förarbeten till preventivlagen framfördes att offentliga ombud lämpligen borde medverka vid prövningar av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll men att detta inte sker i praktiken, samt att regeringen inte funnit anledning att frågå detta.¹²¹ Skälen till varför offentliga ombud inte medverkar vid prövningar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll är att dessa åtgärder anses medföra ett mindre integritetsintrång och att de frågor som det offentliga ombudet ska bevaka sällan uppkommer i dessa ärenden. Det har även ansetts vara av värde att de offentliga ombudens medverkan endast förbehålls till de ärenden där behoven och funktionen av ombudet visat sig vara som starkast. I förarbeten konstateras att detta gäller såväl vid prövningar enligt rättegångsbalken som när tillstånd sökes i preventivt syfte.¹²²

Även avseende bestämmelserna beträffande offentliga ombud går det att konstatera att inga nya garantier införs. Utan nuvarande bestämmelser ska gälla för det utökade tillämpningsområdet.

4.3.3 Tillsyn, kontroll och underrättelse till enskilda

Den efterhandskontroll, i form av SIN, JK och JO, samt den parlamentariska kontrollen, anser utredningen ska gälla även för det utökade tillämpningsområdet. Utredningen poängterar att i och med det utökade tillämpningsområdet ställs ökade krav på tillsynsverksamheten. Detta utifrån att tillsynsverksamheten är av stor betydelse för rättssäkerheten och tilltron till rättssamhället. För att kunna bedriva denna effektiva kontroll poängterar de vidare att det är nödvändigt att SIN har tillräckliga resurser. Därför menar utredningen på att medel behöver tillskjutas till SIN, för att täcka deras behov, så att de kan bedriva en ”nödvändig och effektiv tillsyn över det utökade tillämpningsområdet”.¹²³

Det går, även i detta avseende, att konstatera att inga ytterligare garantier, i form av efterhandskontroll, införs. Nuvarande regelverk anses alltså ge tillräckliga garantier för att upprätthålla rättssäkerheten.

Beträffande underrättelse till enskilda anser utredningen att detta är en viktig del av att öka insynen för den enskilda, och underrättelseskyldigheten ska

¹²¹ Se SOU 2022:52 s. 240; Prop. 2005/06:177 s. 66; Prop 2013/14:237 s. 122.

¹²² Se Prop. 2013/14:237 s. 121 f.

¹²³ Se SOU 2022:52 s. 270 och s. 314.

därför gälla för det utökade tillämpningsområdet. Reglerna i preventivlagen, om underrättelse och vad underrättelsen ska innehålla, ska gälla för det utökade tillämpningsområdet. I de fall en underrättelse underlåts att lämnas ska detta anmälas till SIN, så att de kan genomföra en kontroll om nödvändigt. Vidare vill utredningen utöka underrättelseskyldigheten till att även omfatta postkontroll. Detta utifrån den argumentation som fördes i *Utredningen av rättssäkerhetsgarantier*, där det framhölls att det kunde anses vara inkonsekvent och omotiverat att postkontroll inte omfattas, då reglerna i preventivlagen tillåter att brev och dylikt kan granskas, tillskillnad från RB där det endast gäller kvarhållande av försändelsen. Därför anser utredningen, att postkontroll kan innebära ett sådant integritetsintrång som medför att det ska omfattas av underrättelseskyldigheten.¹²⁴

4.4 Analys och diskussion: Rättssäkerhetsgarantierna

Utifrån ovan redogjorda rättssäkerhetsgarantier, i form av nu gällande kontrollmekanismer och även av utredningen föreslagna sådana, väcks flera tankar. En generell tanke är att det förefaller intressant att det med en utökning av ett sådant integritetskränkande område endast sker små justeringar och inga större tillägg av kontrollmekanismer, då nuvarande regelverk anses vara tillräckligt. Avsnittet redogör för dessa tankar, och belyser potentiella problem med, och resonemanget kring, dessa kontrollmekanismer, som ska vara garantier för rättssäkerheten. Syftet är att för läsaren, offentliggöra brister i utredningen och dess resonemang som sedan analyseras i form av risker och konsekvenser i kommande kapitel.

4.4.1 Offentliga ombud

I synnerhet är det intressant hur resonemanget gällande offentliga ombud ter sig. Det konstateras, att det i förarbeten till preventivlagen framfördes, att offentliga ombud lämpligen borde medverka vid sammanträden avseende samtliga tvångsmedel enligt lagen. Efterföljande resonemang resulterade dock i offentliga ombud inte bör medverka även vid en utökning av tillämpningsområdet. Detta med anledning av att rekommendationen om offentliga ombud vid sammanträden, avseende samtliga tvångsmedel, inte efterlevts i praktiken. Som är en följd av bestämmelsens utformning i preventivlagen, där hänvisningen har kommit att uppfattas så att kravet på offentliga ombud endast gäller i ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning.¹²⁵ Samt, att regeringen i sin proposition 2013/14:237 inte såg någon anledning att frånga hur lagen tillämpats. Ett relativt färdigt resonemang för vad som kan anses vara en viktig fråga.

¹²⁴ Se SOU 2022:52 s. 264 ff.; SOU 2018:61 s. 227.

¹²⁵ Se Prop 2013/14:237 s. 122.

De offentliga ombuden, vid prövningar av hemliga och preventiva tvångsmedel, fyller en funktion av att tillvarata enskilda integritetsintressen, stärka rättssäkerheten vid tillståndsprövningen och kunna överklaga besluten. I förarbetena betonar man vikten av de offentliga ombudets roll. Att offentliga ombud ska verka för att omständigheter från alla synpunkter i ärendet blir klarlagda, särskilt de omständigheter som kan tala mot beviljat tillstånd och att se över så rättens beslut inte strider mot lag eller onödiga kränkningar av enskildas integritet inträffar.¹²⁶ Det förefaller därför märkligt, att det vid ett sådant ingripande integritetsintrång om en utökning av preventiva tvångsmedel, där inte misstänkta personer ska bli föremål för övervakning, att ett system med offentliga ombud inte tillämpas på samtliga tvångsmedel. Särskilt när det vid tidigare utredning ansetts vara ett välfungerande system, som bidragit till att prövningarna blivit bättre, att ansökningar justerats eller tillstånd begränsats i förhållande till ursprungsansökan, och samtidigt utgjort en ytterligare kontrollmekanism som begränsar utrymmet för missbruk av tvångsmedelsanvändningen.¹²⁷

Argumenten att det finns ett värde att förbehålla de offentliga ombuden till de ärenden där behoven och funktionen av ombudet visat sig vara som starkast och att de vid postkontroll och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation inte föreligger ett lika stort integritetsintrång, som anledningar för att inte använda sig av offentliga ombud, är i min mening bristfällig och motsägsfull. Att använda sig av hemliga tvångsmedel är per se ett integritetsintrång där den enskilde saknar möjligheter att försvara sig själv. Vad för värde, och för vem, talas det om när de offentliga ombuden ska förbehållas till vissa prövningar? Och att i förarbeten ange att hemliga tvångsmedel är ingripande integritetsåtgärder som endast ska användas ”i den mån skälen för åtgärden överväger det intrång eller men som det innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse” för att sedan resonera att det inte är tillräckligt ingripande för att använda sig av offentliga ombud är för mig anmärkningsvärt.

Även SIN poängterar, i sitt yttrande gällande betänkandet, att de rättssäkerhetsgarantier som presenteras är huvudsakligen samma som nuvarande reglering. Vilket de menar på inte är tillräckligt utifrån den stora förändring som förslagen innebär. SIN påpekar även att ett alternativ värt att överväga, är frågan huruvida offentliga ombud alltid ska närvara vid sammanträden om hemliga tvångsmedel.¹²⁸

4.4.2 Tillsyn och kontroll

Ytterligare en sak värd att notera är kontrollmekanismen i form av förhandsprövning av domstolen. Vid prövningar av preventiva tvångsmedel för det

¹²⁶ Se Prop. 2002/03:74 s. 24.

¹²⁷ Se SOU 2018:61 s. 155 ff.

¹²⁸ Se Säkerhets – och integritetsskyddsnämndens yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) s. 6.

utökade tillämpningsområdet ska dessa fortsatt ske av en domstol enligt nuvarande regelverk. Inga ytterligare garantier införs men en utökning av forum för prövningarna sker, vilket i princip innebär att samtliga tingsrätter kan komma att pröva ansökningar om preventiva tvångsmedel. Även interimistiska beslut av åklagare är fortsatt tillåtna. Att domstolen är oberoende och objektiv, och uppfyller Europakonventionens krav på en oberoende förhandsprövning, är i sig en rättssäkerhetsgaranti och ska motverka risken för missbruk. Hur väl den domstolskontroll som sker idag fungerar är däremot svårkontrollerad och tillfällen där domstolskontrollen går att ifrågasätta har offentliggjorts.¹²⁹ I denna kontext är det även relevant att notera att majoriteten av ansökningar om hemliga tvångsmedel från åklagare beviljas. Med detta sagt åsyftas inte att domstolsprövning är felaktigt, utan snarare att ytterligare garantier i form av kontroll av domstolarna kan vara nödvändiga. I detta avseende är det värt att kommentera att SIN inte genomför tillsyn på domstolarna utan bara de brottsbekämpande myndigheterna. Det är i stället JO och JK som utövar tillsyn över domstolarna, men denna handlar främst om den formella handläggningen av tvångsmålsärenden. Det är endast vid ingripande som direkt strider mot lag som de tittar på det materiella innehållet.¹³⁰

För att kunna reflektera över tillsynssystemets tillräcklighet och garanti för rättssäkerhet krävs en förståelse för hur systemet fungerar och dess innebörd. I tidigare behandlade avsnitt i uppsatsen har syftet med, och tillsynsverksamheten som SIN bedriver, beskrivits. SIN utövar, som konstaterat tidigare, en verksamhet där de utöver inspektioner och andra undersökningar över brottsbekämpande myndigheter för att kontrollera att deras verksamhet bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Dessa tillsynsärenden kan leda till uttalanden om konstaterade förhållanden eller uppfattningar om ett behov av förändring i verksamheten, vilket går att utläsa ur 2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. I de fall SIN har agerat på uppdrag av enskild person bör deras utredning resultera i ett uttalande om huruvida det förekommit någon olaglig tvångsmedelsanvändning mot den enskilde. Om det inte förekommit någon olaglig tvångsmedelsanvändning, utan att användningen varit lagenlig, bör den enskilde likaså underrättas om att inget ogrundat skett. Värt att notera är att dessa uttalanden varken är bindande eller, som det framgår i 6 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, överklagbara. SIN har därmed ingen befogenhet att besluta om rättelser i verksamheten utan i deras uppdrag ingår att endast anmäla sina iakttagelser och lämna över relevanta delar av sin undersökning till den berörda myndigheten.¹³¹ SIN utövar ingen tillsyn över domstolarna eller deras verksamhet, utan det görs i stället JO och JK. SIN har dock möjlighet att hämta in uppgifter

¹²⁹ Se exempelvis JO 2015/16 s. 62 ff. Ett fall där hemlig övervakning av elektronisk kommunikation beviljades trots att det inte fanns något som lagligen kunde leda till att ansökan borde beviljas.

¹³⁰ Se Prop. 2013/14:237 s. 118 f.

¹³¹ Se SOU 2017:75 s. 112; Prop. 2006/07:133 s. 70.

från domstolarna i sitt uppdrag att granska de brottsbekämpande myndigheterna. I de fall SIN uppmärksammar felaktigheter i domstolens förfarande har de ingen skyldighet att anmäla detta. De har dock möjligheten att exempelvis anmäla en domare till Åklagarmyndigheten, ifall de upptäcker att denne begått tjänstefel vid en tillståndsprovning.¹³²

JO och JK:s tillsynsverksamhet sträcker sig däremot till domstolarna. JO:s arbete styrs av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I 3 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, framgår det att JO ska se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter, i sin verksamhet, följer RF:s bestämmelser och att grundläggande fri-och rättigheter inte överträds i den offentliga verksamheten. JO ska även, enligt 4 § samma lag, verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Tillsynen baseras på anmälningar från allmänheten och genom inspektioner och andra undersökningar, vilket framgår av lagens 5 §. I lagens 6 § framgår att ärendena avgörs genom beslut där ombudsmannen uttalar sig om huruvida åtgärden, fattade av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning, eller i annat fall är felaktig eller olämplig. JO har ingen befogenhet att själva meddela någon straffrättslig åtgärd eller andra disciplinära påföljder, de kan inte heller ändra eller överpröva de granska besluten. Besluten är inte heller rättsligt bindande, utan kan sägas vara uttryck för ombudsmannens personliga åsikt.¹³³ JK:s tillsyn är snarlik JO:s, det handlar om tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen kan initieras av anmälan från enskild eller en myndighet, det kan även påbörjas i samband med en inspektion eller genom eget startat ärende av JK. Deras tillsyn har i syfte att se till att lagar och författningar följs. JK saknar som JO möjligheten att ge direktiv om hur ett ärende ska handläggas eller avgöras och de kan inte heller ompröva besluten.¹³⁴ Att tillägga är dock, att såväl JO som JK har möjlighet att väcka åtal gentemot offentligt anställda som i sitt uppdrag begått något brott. De kan även föra en anmälan om de anser att en offentlig tjänsteman bör avskedas eller avstängas. JK är även ensam åklagare för tryck-och yttrandefrihetsbrotten.¹³⁵

Det förefaller intressant att den tillsyn som bedrivs i huvudsak endast kan leda till beslut där kritik framförs. Beslut som inte är rättsligt bindande, utan endast påkallar brister och felaktigheter. Som det framgår är det endast i de fall offentligt anställda begår brott i tjänsten som det kan leda till några slags repressalier. Hela kontrollsystemet, i form av rättssäkerhetsgarantier, kan därför anses till stor del bygga på god tro. Med det sagt, en förhoppning om att ingen medvetet gör fel eller utnyttjar systemet, och därav kommer ett påkallande av felaktigheten leda till att det hanteras och avhjälps internt. Kan ett system som bygger på god tro anses vara tillräckligt rättssäkert för individen eller vad

¹³² Se Prop. 2006/07:133 s. 62.

¹³³ Se SOU 2017:75 s. 113.

¹³⁴ Ibid s. 113 f.

¹³⁵ Se en kombination av 5 § Lag 1975:1339 om Justitiekanslerns tillsyn; 6 § Lagen med instruktion till Riksdagens ombudsmän; SOU 2017:75 s. 114; 11 kap. 8 § RF.

händer när ett medvetet missbruk av reglerna sker? En sådan integritetskränkande lagstiftning som den om preventiva tvångsmedel bör kanske övervägas ha lite ”tyngre” rättssäkerhetsgarantier än att enbart förlita sig på god tro? Kan det verkligen ses som en rättssäkerhetsgaranti om det endast kan leda till ett påtalande av felaktighet? Där det absolut inte finns förutsättningar för kontroll av samtliga ärenden, utan det ska först och främst ske något som indikerar på felaktig hantering för att något av tillsynsorganen ska undersöka det vidare. När och av vem ska detta uppmärksammas? Det föreligger sekretess genom hela processen, först när åtgärden är vidtagen och potentiellt åtal är väckt får den enskilde reda på det. Kontrollen är inte heller regelbunden eller heltäckande. Hur sent påkommet blir det att en person felaktigt blivit utsatt för hemliga tvångsmedel? Det känns oroväckande att den kontroll som kan ske av hanteringen av preventiva tvångsmedel sker i ett så sent skede att åtgärden redan kan vara vidtagen. Genom detta system, ser jag en risk för att oskyldiga personer kan komma att stå under statlig övervakning, utan att det upptäcks förrän det är för sent eller att det inte upptäcks överhuvudtaget.

Vid en diskussion, avseende hur SIN, JO, och JK bör fungera som kontrollorgan, ska det dock has i åtanke att domstolarnas självständighet är grundlagsskyddad och av det följer att yttre organ, som JO eller JK, inte ska kunna påverka beslut eller ärenden i en viss riktning.¹³⁶ Det har framförts i förarbeten att JO bör ha en ställning som ”extraordinärt tillsynsorgan” och inte ha i syfte att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som utövas av andra offentliga organ, samt genom sin ställning ha fria händer att välja vad de tar upp till prövning och vad deras tillsyn riktas in på.¹³⁷ Idag har både JO och JK ställning som ”extraordinära tillsynsorgan”, vilket resulterar i att deras arbete är utformat som ovan beskrivet.¹³⁸ Eklundh har diskuterat JO:s roll i förhållande till hemliga tvångsmedel och konstaterade där, att det till följd av utformningen av deras uppdrag inte är förenligt att JO blir ett reguljärt kontrollorgan. JO fyller en viktig roll som sådan och genom den kontroll de genomför, och kan påkalla allvarliga brister, men att för att uppdraget ska fylla sin åsyftade funktion krävs det att myndigheter ser allvarligt på kritiken från JO och vidtar de åtgärder som krävs för att uppfylla rättssäkerhetskraven.¹³⁹

Vad som diskuterats, och de frågor som väckts, avseende såväl användandet av offentliga ombud som domstolsprövning och tillsyn, behandlas ytterligare i kommande kapitel. De riskerna som kan identifieras, och vilka konsekvenserna kan bli, med en utökning av preventiva tvångsmedel presenteras och diskuteras i följande kapitel. I kapitel 6 analyseras förhållandet mellan ris-

¹³⁶ Se 11 kap. 3 § RF. Där det framgår att ingen myndighet eller riksdag får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

¹³⁷ Se SOU 1985:26 s. 141 f.; KU 1975/76:22 s. 49.

¹³⁸ Se SOU 2016:65 s. 103 ff.

¹³⁹ Se Eklundh (2003/04) s. 26 f.

kerna och rättssäkerhetsgarantierna, i form av kontrollmekanismer, med utgångspunkt i huruvida en utökning av preventiva tvångsmedel kan ske rättssäkert.

5 Riskerna med och konsekvenserna av preventiva tvångsmedel

5.1 Introduktion till kapitlet

Detta kapitel syftar till att redogöra för identifierade risker med preventiva tvångsmedel och möjliga konsekvenser av en utökning. Det redogörs huvudsakligen för risker vid användningen av preventiva tvångsmedel, utifrån de kontrollmekanismer som redogjorts för i tidigare kapitel. Kortfattat, vilka risker kan identifieras i förhållande till det system som presenterats. Eftersom det utökade tillämpningsområdet i huvudsak kommer att använda sig av nu gällande kontrollmekanismer redogör avsnittet även för påkallade risker vid införandet av preventivlagen. Redogörelsen gällande konsekvenser av en utökning av preventiva tvångsmedel resonerar kring hypotetiska konsekvenser, såväl på individnivå som för samhället i stort.

Kapitlet har i syfte att problematisera en utökning av preventiva tvångsmedel utifrån en risk - och konsekvensbedömning. Att offentliggöra riskerna med ett utökat tillämpningsområde, och preventiva tvångsmedel i stort, syftar till att visa på hur viktigt det blir med fungerade och tillräckliga kontrollmekanismer för att förhindra förverkligandet av riskerna.

5.2 Identifierade risker och möjliga konsekvenser med preventiva tvångsmedel

De risker som redogörs för i denna del är främst hämtade från olika yttranden över förslaget att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel. Även andra yttranden, eller överväganden som tidigare förts, vid exempelvis införandet eller permanentandet av preventivlagen och även annan relevant lagstiftning, är i den mån det är relevant använd.

En återkommande diskussion, och påkallad risk, är risken för missbruk. Risken för missbruk diskuterades redan vid införandet av preventivlagen. I förarbeten till preventivlagen resonerades kring risken för att brottsbekämpande myndigheter missbrukar regelverket genom att exempelvis använda sig av hemliga tvångsmedel för att eftersöka uppgifter om annat brott än det som

tillståndet avser.¹⁴⁰ Även vid permanentandet av preventivlagen nämndes risken för missbruk. Det konstaterades även att den oro att brottsbekämpande myndigheter skulle använda sig av hemliga tvångsmedel för andra syften än vad som är tillåtet, som framförts i förarbeten till preventivlagen, inte bekräftats, utan användandet har varit begränsat och lagenligt.¹⁴¹ Sargon De Basso¹⁴² har i sitt yttrande beträffande en utökning av preventiva tvångsmedel även påkallat risken för missbruk. Han belyser i sitt yttranden risken för att preventiva tvångsmedel kan användas på ett ”felaktigt och otillbörligt sätt”. Vidare exemplifierar han detta genom att påkalla den utredning som SIN gjorde vid åklagarkammaren i Eskilstuna, där de granskade deras hanteringen tvångsmedelsärenden. De Basso menar vidare på att det inte är helt osannolikt att liknande brister hade kunnat upptäckas vid andra åklagarkammare i landet eller hos polisen om dessa stått under granskning. Sammantaget menar De Basso att en utökning av preventivlagens tillämpningsområde skulle öka risken för sådana brister som uppdagades i SINs granskning.¹⁴³ Vid SINs granskning av åklagarkammaren i Eskilstunas hantering av hemliga tvångsmedel, under 2018 till och med september 2019, konstaterades det att har funnits ”omfattande och synnerligen allvarliga brister i åklagarnas hantering av hemliga tvångsmedel”¹⁴⁴. Bland annat genom lagstridig tvångsmedelsanvändning i form av att ha ansökt om, och beviljats tillstånd till hemlig övervakning utan att ha stöd i lag. Samt konstaterade SIN att flera av de åklagare som hanterade tvångsmedel saknade den kunskap och erfarenhet som det kräver.¹⁴⁵

Tillsammans med risken för missbruk av brottsbekämpande myndigheter, kan risken för att personer som inte har någon direkt koppling till brottslighet utsätts för övervakning diskuteras. Genom den av utredningen föreslagna utökningen, har det noterats att ett stort antal personer kan bli föremål för hemliga tvångsmedel genom att det råder oklarhet till kravet på koppling till organisationen. Exempelvis har det påståtts att familjemedlemmar skulle kunna bli föremål för övervakning.¹⁴⁶

Att det kan föreligga en risk för missbruk hos brottsbekämpande myndigheter blir särskilt illavarslande, vid den av Svea hovrätt påkallade risken för icke självständiga bedömningar av tvångsmedelsanvändningens tillåtlighet. Svea hovrätt poängterar, i sitt yttrande, att underlaget för domstolarna att bedöma

¹⁴⁰ Se Prop. 2005/06:177 s. 45.

¹⁴¹ Se Prop. 2013/14:237 s. 167.

¹⁴² Sargon de Basso, advokat, som lämnat ett särskilt yttrande till betänkandet representerande Sveriges advokatsamfund.

¹⁴³ Se SOU 2022:52 s. 347.

¹⁴⁴ SIN, Dnr 136-2019 s. 1.

¹⁴⁵ SIN, Dnr 136-2019 s. 1 och s. 16 f. För ytterligare exempel på felaktig hantering se SIN Dnr 96-2022, SIN Dnr 151-2019.

¹⁴⁶ Se Svea hovrätts yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) s. 2; Sveriges Advokatsamfunds yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) s. 5.

om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändning är uppfyllda kan bli begränsad och att det därför kan antas att domstolarna i stor utsträckning kan behöva utgå från enbart påståenden från åklagare och polis. Detta, menar de vidare på, kan i sin tur leda till att domstolsprövningen blir mer symbolisk, och i slutändan kan förtroendet för domstolarna försvagas samt att domstolsprövning, som rättssäkerhetsgaranti, förlorar sin legitimitet.¹⁴⁷ Gällande riskerna med domstolsprövningen som den sker idag, har det i tidigare förarbeten konstaterats föreligga en risk för varierande bedömningar av olika domstolar, dels till följd av sekretessen, dels till följd av att det finns få överrättsavgöranden. Det har noterats att kraven på identifiering av misstänkt för att få använda sig av hemliga tvångsmedel mot personen har skilt sig åt, samt hur väl definierad en plats måste vara vid rumsavlyssning.¹⁴⁸

En enligt mig viktig aspekt, som flera remissinstanser belyser, är även risken för ett oproportionerligt förhållande mellan enskildas rättigheter och statens maktbefogenheter, i sin helhet, när det kommer till tvångsmedelsanvändning. Flera remissinstanser, exempelvis Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domarförbund, Svea hovrätt, Institutet för mänskliga rättigheter och SIN konstaterar alla att det skett stora förändringar på lagstigningsområdet avseende tvångsmedelsanvändning och att utvärderingar avseende effekterna på rättssäkerheten och enskildas rättigheter inte hunnit presenteras. Ett konstaterande är att det snabbt skett förändringar där den enskildes rättigheter fått ge vika för statens behov av effektiv brottsbekämpning.¹⁴⁹ Att utöka tvångsmedelsanvändning, vilket därmed stärker statens befogenheter till övervakning, samtidigt som det underminerar grundläggande rättigheter var gång kan, som Ramberg poängterade 2007, på sikt ”underminera rättsstatens grundläggande värderingar, såsom tilltron till rättssäkerheten och de demokratiska institutionerna”.¹⁵⁰

I utredningen, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, diskuteras möjliga konsekvenser av förslagen. Utredningen poängterar att en bedömning av konsekvenserna är svår utifrån att tillämpningen av regelverket de föreslår är beroende av faktorer som inte styrs av regelverket som sådant. De kom därför fram till att det mest rättvisa sättet att bedöma konsekvenserna är utifrån en uppskattning av hur många ärenden där preventiva tvångsmedel

¹⁴⁷ Se Svea hovrätts yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 2.

¹⁴⁸ Se SOU 2018:61 s. 139.

¹⁴⁹ Se Sveriges Advokatsamfunds yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 2 f.; Sveriges domarförbunds yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 1.; Svea hovrätts yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 3.; Institutet för mänskliga rättigheters yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 3; Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens yttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel* (SOU 2022:52) s. 2.

¹⁵⁰ Ramberg (2007) s. 167.

enligt det utökade tillämpningsområdet kan bli relevant samt mängden individer som kan komma att utsättas för hemlig tvångsmedelsanvändning i dessa ärenden. På grund av osäkerhetsfaktorer, exempelvis tekniska förutsättningar och utvecklingen av brottslighet, menar de vidare på att de av dem presenterade konsekvenserna endast är en uppskattning av kommande resursbehov. Till att börja med presenterar utredningen de ekonomiska konsekvenserna. Sammanfattningsvis finner utredningen att det kommer behöva tillskjutas medel, till exempelvis SIN, för att kunna bedriva effektiv tillsyn över det utökade tillämpningsområdet, och att de resursbehov som uppkommer bör finansieras genom att medel tillförs från andra utgiftsområden.¹⁵¹ Därefter presenterar utredningen konsekvenserna för brottsligheten och de brottsbekämpande myndigheterna. Sammantaget anser utredningen att deras angivna förslag kommer förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra brott. Slutligen redogör utredningen för övriga konsekvenser där de exempelvis konstaterar att fler män än kvinnor kan komma att bli påverkade av det utvidgade tillämpningsområdet, att det kommer röra sig om en begränsad mängd personer som blir berörda baserat på Polismyndighetens och Tullverkets bedömningar av antal initierade ärenden och personer som blir berörda.¹⁵² Utredningen finner även att det föreligger en risk för att utomstående drabbas av åtgärderna. Utredningen framför att det kan röra sig om personer som rör sig i kameraövervakad miljö eller använder en telefon eller dylikt som är under övervakning. De menar vidare på att en sådan risk är oundviklig och att det är svåruppskattat hur många utomstående det kan beröra. Avslutningsvis framhåller de att riskerna ökar för den enskildes personliga integritet men betonar även att förhindrandet av allvarlig brottslighet stärker rättstryggheten i samhället i stort. De ökade riskerna för den personliga integriteten menar dem har balanserats genom rättssäkerhetsgarantier.¹⁵³

5.3 Analys av risker och konsekvenser

I föregående avsnitt har redogjorts för identifierade risker med såväl en utökning av preventiva tvångsmedel och övervakning i sin helhet, som utifrån särskilda aspekter av de angivna förslaget. Det går att konstatera att de risker som föreligger ska motverkas genom, de nu gällande och föreslagna, rättssäkerhetsgarantierna. Att ett regelverk som detta är förenat med risker för den personliga integriteten kan anses oundvikligt, och det blir i stället avgörande att hitta metoder och mekanismer för att begränsa risken. När det även före-

¹⁵¹ Se SOU 2022:52 s. 304 ff.

¹⁵² Polismyndigheten har bedömt att de förväntar sig att initiera 100 ärenden där det kan komma att beröra 150 personer och Tullverket förväntar sig 30 - 40 ärenden där vardera kan beröra 2-3 personer (se SOU 2022:52 s. 308 f. och s. 317).

¹⁵³ Se SOU 2022:52 s. 316 ff.

ligger vissa risker med att dessa mekanismer inte är tillräckliga och inte kommer kunna leva upp till sina krav och uppfylla sin funktion, blir det särskilt oroväckande.

Det har påkallats att det föreligger en risk för missbruk och felhantering av de brottsbekämpande myndigheterna. Därtill, utöver vad som redan redovisats, vill jag belysa aspekten av att en utökning av preventiva tvångsmedel enligt förslaget även leder till, som tidigare nämnts, till att Polismyndigheten i större utsträckning kommer använda sig av regelverket. Detta kan ses som oroande utifrån de artiklar som har publicerats avseende bristande kompetens och lämplighet hos nya poliser.¹⁵⁴

Av att det finns en risk för missbruk och felaktig hantering av de brottsbekämpande myndigheter blir därför, i första hand, domstolskontrollen särskilt viktig och även den efterföljande tillsynen. Därför blir den av Svea hovrätt konstaterade risken av icke självständiga bedömningar av tillåtligheten särskilt bekymrande. Att domstolen inte har möjlighet att genomföra självständiga bedömningar i dessa ärenden är dock inget nytt, utan det har även påpekats i tidigare utredningar att så är fallet. I utredningen *Rikets säkerhet och den personliga integriteten (SOU 2002:87)* framhålls domstolarnas svårigheter och begränsade möjligheter att kontrollera handlingarnas riktighet avseende exempelvis källornas tillförlitlighet och misstankegrad. Att domstolarna behövt förlita sig på materialet från åklagare och SÄPO, menar utredningen, kan ha lett till att telefonövervakning beviljats, trots svag bevisning, och sedan fått pågå under flera månader. De menar vidare på att man i äldre promemorior från SÄPO, kan se att hotbilder målats upp, som inte stämmer överens med internt material från tidpunkten. Utredningen menar då på att Åklagarna då antingen inte kontrollerat materialet tillräckligt noga eller i för hög grad solidariserat sig med de polisära bedömningarna. De menar på att systemet av långvariga telefonövervakningar av partier och organisationer, var möjligt att genomföra genom ett sådant system där polis, åklagare och domstol höll varandra om ryggen. Polisen och åklagarna gick fria genom att domstolarna godkände deras ansökningar, och domstolarna hävdade att de måste kunna lita på de utredande myndigheternas bedömningar.¹⁵⁵

Risken för missbruk och felaktig hantering framstår därför som förhöjd, och den efterföljande tillsynen i form av domstolskontrollen är bristfällig. Konsekvenserna av detta kan kortsiktigt bli, att enstaka personer får utstå övervakning utan någon laglig grund för det. Långsiktigt kan det, som Svea hovrätt

¹⁵⁴ Se exempelvis Siverland, J, Polistidningen 'Vilka poliser vill vi ha' <<https://polistidningen.se/2022/05/vilka-poliser-vill-vi-ha/>> (besökt 2023/04/28); Aschberg, R m.fl., Aftonbladet, 'Polisaspiranterna kan inte ens tanka bilen' <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/mrGVWl/polisaspiranterna-kan-inte-ens-tanka-bilen-200-sekunder-granskar-polis-skolan>> (besökt 2023/04/28).

¹⁵⁵ Se SOU 2002:87 s. 383.

även poängterar, leda till ett bristande förtroende för myndigheter och rättssystemet. I kommande kapitel analyseras detta mer ingående, kan utökningen av preventiva tvångsmedel ske rättssäkert utifrån kontrollmekanismerna?

En alarmerande trend, som även flera remissinstanser påkallar, är den avseende utökningen av statens maktbefogenheter gentemot enskilda. Genom att intresset för enskildas rättigheter får ge vika för intresset av effektiv brottsbekämpning förskjuts gränsen varje gång och bedömningarna och övervägandena känns mindre proportionerliga. En trend, där man börjar se lättare på inskränkningar i enskildas rättigheter till förmån för andra intressen, och rättfärdigar detta med exempelvis behovet av effektiv brottsbekämpning. Jönsson belyser detta på ett intressant vis i Juridiska fakulteten vid Lunds universitets yttrande beträffande möjligheten att utöka användningen av hemliga tvångsmedel vid frihetsberövanden. Jönsson framför i yttrandet att det finns en trend att utredningar ständigt kommer fram till att statens intresse av ökad övervakning ska prioriteras över individens intresse av frihet. Samt att när dessa överväganden och proportionalitetsbedömningar konstant leder till samma resultat, nackdel för individen och dennes grundläggande fri-och rättigheter och ökning av statlig övervakning, kan de inte längre ses som seriöst genomförda. Vidare framhålls att skillnaden mellan en demokratisk stat och en totalitär är friheten från hemlig övervakning.¹⁵⁶ Detta synsätt kan sägas ligga i linje med det av Ramberg framfört i svensk juristtidning 2007, som presenterats i föregående avsnitt. Den stora frågan och farhågan med detta blir, när kommer enskildas grundläggande fri-och rättigheter väga tyngst igen? Om proportionalitetsbedömningarna och intresseavvägningarna alltid leder till fler och större befogenheter för statliga myndigheter gentemot den enskilda, när ska då gränsen dras? Införanden av regler som inskränker enskildas fri-och rättigheter ska ske undantagsvis och endast i den mån det är absolut nödvändigt, men är det så det går till i praktiken?

På samma tema har Flyghed, i sin artikel från 2002, resonerat kring avvägningarna beträffande motverkandet av brottslighet och grundläggande fri- och rättigheter, och hur denna avvägning skiftat över tiden. Han pekar på att detta har lett till att polisen har fått ett större förråd av verktyg för att bekämpa brottslighet på fler områden. Flyghed benämner detta som ”the normalisation of the exceptional” vilket åsyftar en normalisering av undantagsfall. Inom processen att normalisera det som ska ske med undantag menar Flyghed att det finns två former, dels ”normalisation of perceived threats” och ”normalisation of policing methods”. Den första formen uppnås genom att ge en konstant bild av förhöjd fara med bristfälliga uppgifter om hotbilden. Detta leder i sin tur till en föreställning om att nivåerna av skydd är otillräckliga som leder till en acceptans att öka tillgängliga kontrollåtgärder. Den andra formen, vilken kan ses som mer hänförlig till uppsatsens ämne, handlar om normali-

¹⁵⁶ Se Jönsson, Sverker, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet yttrande över betänkandet Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50) s. 2.

seringen av polisiära metoder. Den typen av normaliseringsprocess kan exempelvis uppstå när nya tvångsmedel har införts för att hantera ett särskilt definierat brott och är begränsad till det specifika brottet. För att dessa åtgärder sedan blir permanenta och används för mindre allvarliga brott och mot ett större antal personer.¹⁵⁷

Är det en normalisering av hemlig och preventiv tvångsmedelsanvändning som sker i Sverige idag? Den statliga övervakningen ökar succesivt och för varje införd åtgärd kommer snabbt därefter ett förslag om en ny, än mer ingripande åtgärd, när tar det slut? I kommande kapitel diskuteras den trend av expanderande statlig övervakning, därtill utökningen av preventiva tvångsmedel, utifrån om det kan anses vara rättssäkert eller bör anses som rättsosäkert.

¹⁵⁷ Se Flyghed (2002) s. 24 och 28 ff.

6 Hur kan användandet av preventiva tvångsmedel uppfylla kraven på rättssäkerhet

6.1 Introduktion till kapitlet

Kapitlet syftar till att utreda huruvida förslaget med en utökning av preventiva tvångsmedel kan anses som rättssäkert utifrån de kontrollfunktioner som följer med förslaget. Avsnitt 6.2 med underrubriker, gällande om förslaget är att anse som rättssäkert, syftar till att problematisera hur riskerna och konsekvenserna förhåller sig till och motverkas av rättssäkerhetsgarantierna i form av kontrollfunktioner. Avslutningsvis, en fördjupad diskussion om problematiken kring statlig hemlig övervakning i relation till rättssäkerhet. Det diskuteras som sker i kapitlet tar utgångspunkt i definitionen, principerna och kraven på rättssäkerhet presenterad i kapitel 2.

6.2 Är förslaget 'Utökning av preventiva tvångsmedel' rättssäkert?

De av Europadomstolen ställda kraven på rättssäkerhet, redovisade för i kapitel 2, kan ses som utgångspunkten för huruvida ett ingripande från staten på detta sätt kan ske rättssäkert. Av utredningen framgår att de anser att förslaget lever upp till de rättssäkerhetskrav som föreligger och är förenliga med Sveriges åtaganden beträffande mänskliga rättigheter.¹⁵⁸ Rent formellt kan detta hållas med om. Kraven på förhandsprövning av oberoende myndighet och en efterföljande tillsyn, som ser över såväl verkställigheten som när åtgärden är slutförd, uppfylls genom domstolsprövningen och tillsyn av SIN, JO och JK. Även den parlamentariska kontrollen kan anses tillhöra den efterföljande tillsynen. Att kontrollfunktionerna formellt lever upp till kraven är i sig viktigt, men frågan är sedan hur kontrollfunktionerna lever upp till kraven i praktiken och är att anse som fungerande rättssäkerhetsgarantier? Enligt min mening räcker det inte, och kan inte ses som garantier för rättssäkerhet, att kontrollfunktionerna existerar om de inte har förutsättningar att genomföra den prövning och tillsyn som följer och är att räkna med. Detta går även att utläsa ur Europadomstolens krav, där det framgår att det måste röra sig om garantier som är "effektiva" och att det ska ske en "effektiv prövning" av domstolen.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Se SOU 2022:52 s. 18 och s. 316.

¹⁵⁹ Se under avsnitt 2.4 där kraven på garantierna redogörs för.

Det kan därför tolkas som att det inte endast räcker med att kontrollmekanismerna existerar utan att dem även måste fungera effektivt. Frågan att ta ställning till blir alltså, huruvida de kontrollmekanismer som ställs upp är att anse som effektiva för motverkandet av missbruk och upprätthållandet av rättssäkerheten? Följande avsnitt syftar till att besvara denna fråga och analyserar huruvida föreslagna rättssäkerhetsgarantierna är att anse som tillräckliga garantier för att motverka missbruk.

6.2.1 Domstolsprövningen

Domstolsprövningen av ärenden beträffande preventiva tvångsmedel har konstaterats leva upp till kraven på en oberoende förhandsprövning. Det har dock påpekats föreligga en risk för icke självständiga prövningar, att domstolen snarare till stor del blir beroende av åklagarens och brottsutredande myndigheters presenterade material. För att förhindra missbruk och felaktig hantering av brottsutredande myndigheter, samt skydda den enskilda individen från otillåten övervakning, i ett så tidigt stadie som möjligt, är det av största vikt att domstolsprövningen fyller sin funktion. I dagsläget beviljas en klar majoritet av ansökningar om hemliga tvångsmedel, vilket kan tala för att de brottsutredande myndigheterna endast ansöker om hemliga tvångsmedel då det är angeläget och alltså bör beviljas. Det kan även tala för att domstolen till stor del beslutar i linje med åklagarens begäran, som konsekvens av att de inte haft möjlighet att självständigt pröva frågan. Att majoriteten av ansökningarna godkänns innebär emellertid inte att inga justeringar skett på domstolens eller det offentliga ombudets begäran, samt att beslutet kan vara förenat med särskilda villkor eller begränsningar. Det har även konstaterats i utredningen *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel* att aktörerna som finns med vid sammanträden avseende hemliga tvångsmedel anser att domstolarna gör en ”noggrann prövning av samtliga rekvisit, behov av åtgärden, risk för integritetsintrång, och proportionalitet”.¹⁶⁰

Baserat på dels efterlevnaden av kraven, ställda av Europakonventionen, dels på användandet i praktiken, får det i nuläget anses vara utrett att förhandsprövningen av domstolarna är i huvudsak en fungerande rättssäkerhetsgaranti, men är den att anse som tillräckligt effektiv för att motverka missbruk? Risken för icke självständiga bedömningar av domstolen bör tas på största allvar och att systemet i huvudsak fungerar betyder inte att det alltid är fallet. Det ska kommas ihåg att felaktigheter har konstaterats och tillstånd beviljats utan lagenlig grund. Att det även har framförts att det finns en ökad risk för osjälvständiga bedömningar inom det utökade tillämpningsområdet medför att systemets effektivitet går att ifrågasätta ytterligare. Användandet av offentliga ombud vid samtliga sammanträden är enligt min mening ett relativt ”enkelt” sätt att öka rättssäkerheten på och en sådan ändring bör genomföras. Därtill blir den efterföljande tillsynen och efterhandskontrollen särskilt viktig

¹⁶⁰ Se SOU 2018:61 s. 137 f.

för att stärka rättssäkerheten. Det ställs även högre krav i och med det utökade tillämpningsområdet.

6.2.2 Den efterföljande tillsynen och kontrollen

Beträffande, om den efterföljande tillsynen av hanteringen av tvångsmedel är tillräcklig, är ett avgörande från Europadomstolen särskilt intressant, det så kallade *FRA-målet*. Centrum för Rättvisa anmälde 2008 den så kallade FRA-lagen till Europadomstolen. FRA-lagen ger försvarets radioanstalt rätten att övervaka enskildas mobiltelefoner, e-post och annan privat kommunikation som sker via internet för att kartlägga yttre hot mot landet.¹⁶¹ Europadomstolen tog upp ärendet för prövning och fann där att Sveriges ”ex post facto review”, i form av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (SIUN), inte var tillräcklig.¹⁶²

SIUN:s uppgifter framgår i lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelse. Av 10 a § i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att SIUN har som uppgift att på begäran av enskild, kontrollera ifall en person blivit utsatt för signalspaning och om så är fallet, huruvida detta skett i enlighet med lag. Vidare framgår att efter en sådan kontroll ska de underrätta den enskilda om det förekommit någon otillbörlig signalspaning eller inte. SIUN kan, utöver underrättelse till den enskilda, även anmäla ärendet till ansvariga myndigheter, exempelvis till JK eller integritetsskyddsnämnden.¹⁶³ SIUN:s typ av kontroll är alltså snarlik en av de funktioner som SIN fyller i ärenden om hemliga tvångsmedel.

Europadomstolen fann den tillsyn som SIUN bedriver som otillräcklig på grund av SIUN:s dels ”dubbla roll”, dels bristen på möjligheten till motiveerade beslut i någon form som svar på förfrågningar eller klagomål gällande massövervakning. I sitt resonemang tar domstolen även upp JO och JK som ytterligare en anhalt för kontroll, men poängterar att även dessa inte lever upp till förhållanden för att anses vara en ”effektiv ex post facto review”. Detta till följd av avsaknaden av ett rättsligt förfarande inför oberoende domstol, som till den mån det är möjligt erbjuder en kontradiktorisk process som resulterar i motiverade och rättsligt bindande beslut.¹⁶⁴ Trots att SIUN och SIN inte är helt identiska kontrollorgan finner jag att viss vägledning avseende

¹⁶¹Se Centrum för rättvisa, <https://centrumforrattvisa.se/fall/centrum-for-rattvisa-mot-sverige/> (besökt 31/3/2023).

¹⁶²Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08), dom den 25 maj 2021, punkt 364.

¹⁶³Se även SIUN, 'Begäran om kontroll', <<https://www.siun.se/begaran.html>> (besökt 2023/04/28).

¹⁶⁴Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08), dom den 25 maj 2021, punkt 354 – 364. Jfr även med Big Brother watch mot Storbritannien (58170/13, 62322/14, 24961/15) dom den 25 maj 2021, punkt 359 där liknande konstaterande gjordes.

kraven på effektiv kontroll kan inhämtas. Det är i vart fall inte otänkbart att samma konstaterande hade kunnat göras beträffande den efterföljande tillsynen, av SIN, JO och JK, när det kommer till hemliga tvångsmedel. SIN:s kontroll, och åtgärder efter genomförd kontroll, är snarlik SIUN:s system. Vad som framgår, är att SIN inte lämnar motiverade beslut till den enskilde, utan endast underrättelse om otillåten användning av hemliga tvångsmedel.

Att efterhandskontrollen och tillsynsmöjligheterna är viktiga för rättssäkerheten har redogjorts för i föregående kapitlet. Att kraven på tillsyn ökar i och med ett utökat tillämpningsområde som medför ökade risker för den personliga integriteten, har även presenterats. Detta kommer i sin tur kräva ökade resurser. Genom efterhandskontrollen ska det säkerställas att hemliga och preventiva tvångsmedel används i enlighet med lag. SIN har i flera fall uppmärksammat och riktat skarp kritik mot brottsutredande myndigheter som misskött eller felaktigt hanterat hemliga tvångsmedel.¹⁶⁵ Resultatet av de brottsutredande myndigheternas bristande hantering har lett till att enskilda individer varit utsatta för hemlig statlig övervakning utan laglig grund. Att SIN uppmärksammat dessa fall kan vara en indikation på att deras tillsyn fungerar och att felaktigheter uppmärksammas och avhjälps. SIN granskar dock inte alla ärenden och deras uttalanden är inte rättsligt bindande, vilket medför att det inte finns någon möjlighet för SIN att begära rättelse från myndigheten.

Vid en diskussion avseende tillräckligheten av den efterföljande tillsynen och kontrollen bör även uppmärksammas att Bulgariens rättsmedlen underkändes i ett relativt nytt mål, *Ekimdzhiev mot Bulgarien*, med hänsyn till att tillsynsmyndigheten inte själv kunde fatta rättsligt bindande beslut.¹⁶⁶ JO och JK:s tillsyn av myndigheter och därmed domstolarna är inte heller heltäckande, eller rättsligt bindande, och har inte i syfte att vara det. Det förefaller alltså inte föreligga någon heltäckande efterhandskontroll med rättsligt bindande beslut. Detta anser jag medför risker för att flertalet enskilda individer kan utsättas för hemlig övervakning utan laglig grund och att detta uppmärksammas i ett väldigt sent stadie, som även diskuterats i kapitel 4. Utifrån att effektiv tillsyn är av särskilt stor vikt för rättssäkerheten framstår inte det system som presenterats i utredningen, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, som tillräckligt baserat på hur ingripande förslaget är.

6.2.3 Tillåtandet av interimistiska beslut

Tillåtandet av interimistiska beslut bör även diskuteras. Hur dessa är tillåtna inom det utökade området framstår som väldigt anmärkningsvärt. Preventiva tvångsmedel ökar risken för den personliga integriteten och det finns risker för missbruk och felhantering. Ett sätt att motverka och minimera dessa risker

¹⁶⁵ För exempel på ärenden se not. 145.

¹⁶⁶ *Ekimdzhiev m.fl. mot Bulgarien* (70078/12) dom den 11 januari, 2022, punkt 344-347.

är genom förhandsprövning av domstol, vilket Europadomstolen har fastställt som en viktig rättssäkerhetsgaranti. Att tillåta interimistiska beslut framstår som en ökad risk för integritetsintrång baserat på riskerna för missbruk och felhantering. Vid användning av hemliga tvångsmedel, vilket i synnerhet bör gälla vid användning av preventiva tvångsmedel, ska en proportionalitetsbedömning göras utifrån nyttan av åtgärden gentemot det intrång eller men som det innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Skälen för, och behovet av, interimistiska beslut framstår inte välavvägt mot integritetsriskerna och det men som det kan innebära för den enskilde. Vid utredningens bedömning, avseende interimistiska beslut, har huvudsakligen de brottsutredande myndigheternas behov, av att i brådskande situationer få snabba tillstånd, tagits i beaktande och bedömningen är att den efterföljande domstolsprövningen väger upp de potentiella negativa konsekvenserna avseende den enskildes rättssäkerhet.¹⁶⁷

Europadomstolen har resonerat att interimistiska beslut kan vara nödvändiga och förenliga med deras krav i extremt brådskande ärenden, vilket medfört att det i Sverige ansetts vara rättssäkert att tillåta interimistiska beslut. Det ska dock tas i beaktning vad som noterades i fallet *Zakharov mot Ryssland*. I målet redogör de för att interimistiska beslut kan vara tillåtna vid ”tvingande mål”, vilket konstaterats i *Association for European Intergration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien* där Bulgariens rutiner ansågs förenliga med konventionen. Europadomstolen anser däremot att Ryssland inte har sådana rutiner. Detta utifrån att Rysslands rutiner inte begränsade användningen till mål som gällde ”ett omedelbart och allvarligt hot mot den nationella, militära, ekonomiska, eller ekologiska säkerheten”¹⁶⁸, utan att Ryssland endast begränsat det till fall där det ”föreligger en omedelbar risk att ett allvarligt eller synnerligen allvarligt brott kan komma att begås”.¹⁶⁹ Domstolen fann att den ryska lagen gav myndigheter en obegränsad handlingsfrihet att besluta om vilka situationer det kunde vara berättigat och ökad möjlighet för missbruk. Vidare ansåg Europadomstolen att det inte förelåg någon direkt rättslig granskning av besluten, eftersom domstolen trots att de blev underrättade inte hade någon behörighet att pröva om åtgärden var berättigad eller att besluta hur materialet skulle hanteras. Sammantaget fann domstolen därför att det fanns utrymme för att hemliga övervakningsåtgärder kunde beordras ”slumpässigt, oregelbundet och utan vederbörlig eller korrekt hänsyn”¹⁷⁰. Domstolen ansåg, sammanfattningsvis, att de ryska bestämmelserna inte var tillfredsställande avseende skyddet mot missbruk och godtycke, och att de inte hade tillräckliga garantier för detta.¹⁷¹ Utifrån detta avgörande kan det

¹⁶⁷ Se SOU 2022:52 s. 237.

¹⁶⁸ Roman Zakharov mot Ryssland (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt 266.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid punkt 267.

¹⁷¹ Ibid, punkt 266, 267 och 302; Association for European integration and human rights och Ekimdzhev mot Bulgarien (62540/00) dom den 27 juni 2007, punkt 16 och 82.

tänkas att även möjligheten till interimistiska beslut, inom ramen för preventivlagens utökade tillämpningsområde, inte ses leva upp till de rutiner som ansetts förenliga med konventionen. Att förhindra den typ av brottslighet som det utökade tillämpningsområdet gäller är viktig, men den kan inte, enligt min mening, anses som hot mot den nationella säkerheten. Även JO nämner detta i sitt remissyttrande över betänkandet.¹⁷²

Skälen för att använda sig av interimistiska beslut anses inte befogat, och går även att ifrågasätta huruvida det är förenligt med Europakonventionens krav. Tillåtandet av interimistiska beslut, inom det utökade tillämpningsområdet, framstår som en av många avvägningar där enskildas fri- och rättigheter får ge vika för statens behov utan någon egentlig prövning av frågan. Även SIN anser att interimistiska beslut inte bör få fattas inom det utökade tillämpningsområdet.¹⁷³ Sammantaget går tillåtandet av interimistiska beslut att ifrågasätta utifrån den materiella rättssäkerheten, och framstår inte som etiskt godtagbart.

6.2.4 Sammantagen bedömning av rättssäkerhetsgarantierna

Sammanfattningsvis anses förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel innehålla flera brister beträffande rättssäkerhetsgarantierna i syfte att motverka missbruk. Riskerna för missbruk och integritetsintrång är, enligt min mening, stora i det nuvarande systemet, och riskerar att öka ytterligare med det utökade tillämpningsområdet. Det går att ifrågasätta hur dessa garantier ska skydda den enskilde från kränkningar av statens maktutövning. Rättssäkerhetsgarantierna i Sverige, i form av kontrollfunktioner, kan på pappret anses leva upp till de av Europakonventionen och regeringsformen ställda kraven, men i praktiken kan bristerna konstateras. Behovet att utöka rättssäkerhetsgarantierna vid en utökad användning av preventiva tvångsmedel kan därför anses föreligga, och vid kommande utredningar, avseende preventiva tvångsmedel, bör det undersökas vilka ytterligare rättssäkerhetsgarantierna som kan behövas för att systemet ska vara tillfredsställande.

Den huvudfråga som är mest angelägen att besvara är icke desto mindre huruvida åtgärden är att anse som nödvändig i ett demokratiskt samhälle? Är ett system med preventiva tvångsmedel rättssäkert, och därtill även önskvärt, utifrån grundläggande värderingar inom en rättsstat och demokratiskt samhälle eller är det, oavsett kontrollfunktioner, att anse som rättsosäkert?

¹⁷² Se JO:s yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 2.

¹⁷³ Se Säkerhets – och integritetsskyddsnämndens yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) s. 7.

6.3 Problematiken avseende statlig hemlig övervakning och rättssäkerhet

En grundläggande förutsättning för att få använda sig av hemliga tvångsmedel är att inblandningen måste vara ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” för att uppnå ett motiverat ändamål. Vad som utgör ett nödvändigt ingrepp i ett demokratiskt samhälle, för att uppnå ett motiverat ändamål, har Europadomstolen slagit fast att de nationella myndigheterna ska ha visst tolkningsutrymme att avgöra själva. Tolkningsutrymmet är dock underkastat europeisk tillsyn, som omfattar både lagstiftningen och de beslut som tillämpar lagstiftningen. Detta eftersom ett system med hemlig övervakning, till syfte att skydda den allmänna säkerheten, kan riskera att undergräva och även i slutändan fördärva demokratin.¹⁷⁴ Det är frågan om nödvändigt ingrepp i ett demokratiskt samhälle, för att uppnå ett motiverat ändamål som blir avgörande i frågan om en utökning av preventiva tvångsmedel kan anses rättssäker. Kan den hemliga övervakning som föreslås, sägas vara nödvändig och proportionerlig i ett demokratiskt samhälle eller har denna avvägning ”glömts” bort? Synsättet att en inskränkning av denna grad ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, kan tolkas som ett uttryck för den materiella rättssäkerheten. För att kunna vara rättssäkert krävs det även att handlingarna är etiskt godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Hemliga tvångsmedel, vilket möjliggör hemlig statlig övervakning, har tidigare ansetts vara åtgärder som endast bör användas i de fall det är mest angeläget, och står i rimlig proportion till intrånget. Det har till en början i Sverige varit förbehållet till vissa allvarliga brott under en förundersökning, till att vara tillåtet utanför en förundersökning inom SÄPO:s underrättelseverksamhet och mot systemhotande brottslighet, till att nu föreslås användas mot allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk. Det har succesivt skett en ökning av statens möjligheter till hemlig övervakning till nackdel för den enskildes fri- och rättigheter. JK belyser, i sitt yttrande över förslaget, en viktig aspekt, som framfördes vid införandet av preventivlagen, i förhållande till ökade befogenheter för brottsutredande myndigheter kontra nyttan av den brottslighet som kan förhindras. Aspekten som belyses är den, att de brottsutredande myndigheternas inte bör ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till myndigheterna och rättssystemet påverkas negativt och att nyttan

¹⁷⁴ Roman Zakharov mot Ryssland (47143/06) dom den 4 december 2015, punkt. 232.

av att viss brottslighet kan förhindras inte är större än den skada som ett minskat förtroende innebär.¹⁷⁵

Det sker succesivt ökning av den hemliga statliga övervakningen i samhället¹⁷⁶, men i utredningarna resoneras det sällan kring de långsiktiga konsekvenserna av detta och riskerna i förhållande till demokratin och rättsstaten. Flera remissinstanser påpekar även detta i sina yttranden, att utredningarna inte ser till helheten av systemet med hemliga tvångsmedel och vad effekterna, av de föreslagna åtgärderna tillsammans, kan bli. Dessa remissinstanser påpekar att det finns ett behov av att titta på helheten av tvångsmedelsanvändningen för att kunna avgöra huruvida det är nödvändigt utifrån ändamålet.¹⁷⁷ Centrum för rättvisa poängterar även aspekten av att när gränsen för vilka intrång från staten som anses befogade förskjuts, är det svårt att återgå till tidigare system, vilket kan sägas höra ihop med, det i föregående kapitel, resonemanget avseende normaliseringen av undantagsfallen.¹⁷⁸

Kan det anses vara etiskt godtagbart, och därmed rättssäkert, att utöka användningen av preventiva tvångsmedel till att staten får befogenheter att övervaka, vad som är att anse som oskyldiga personer för att förhindra allvarliga brott? Det handlar i grund och botten vad det är för samhälle man vill skapa. Att förhindra brott, och på det sättet skapa ett säkrare samhälle för alla invånare har sitt värde, men till vilket pris? I denna kontext bör Frändbergs beskrivning av rättsstatsideologin kommas ihåg, genom en kränkning av ett rättsstatsvärde kan man förråda det andra och därför förlorar det sitt värde. I exempelvis Kina är övervakningsnivån väldigt omfattande och den ökar i hela landet. All data som samlas in står till myndigheternas förfogande.¹⁷⁹ De använder nya tekniker för att uppnå de ändamål som presenteras, exempelvis övervakningskameror med ansiktsgenkänning som kan sortera personer efter folkgrupp som sedan rapporteras till polis.¹⁸⁰ Oberoende hur effektiv Kinas brottsbekämpning må vara är nog få av åsikten att det är ett etiskt godtagbart system eller rättssäkert för den delen. Med det sagt åsyftas inte att Sverige,

¹⁷⁵ Se JK:s yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 2 med hänvisning till Ds 2005:21 s. 166 & prop. 2005/06:177 s. 43.

¹⁷⁶ Se exempelvis införandet av hemlig dataavläsning 2020, genomsökning på distans 2022, SOU 2022:19 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, SOU 2022:50 Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden; Dir 2023:40 Lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter.

¹⁷⁷ Se exempelvis JO:s yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 4 f.; Integritetsskyddsmyndighetens yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 2; Centrum för rättvisas yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 3 f.

¹⁷⁸ Se Centrum för rättvisas yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) s. 3.

¹⁷⁹ Se Utrikesdepartementet, 'Kina-Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021' (2022) s. 2

¹⁸⁰ IPVM, 'Dahua provides "Uyghur warnings" To China Police' <<https://ipvm.com/reports/dahua-uyghur-warning>> (besökt 2023/04/28).

genom en utökning av preventiva tvångsmedel, kommer att bli som Kina inom en nära framtid, snarare att en viss vaksamhet och försiktighet bör iaktas och beaktas vid införandet och utökningen av sådana regleringar som innefattar statlig hemlig övervakning. Detta för att tydligt minimera sådana risker. Det grundläggande värdet i en rättsstat, av att skydda enskilda individer från kränkningar genom statens maktutövning, måste kommas ihåg. Sverige definieras som en demokratisk rättsstat, med värderingar och principer till skydd för den enskildes fri-och rättigheter, vilket kan antas vara något vi inte vill se förändras. En konstant ökning av statlig hemlig övervakning, där enskildas grundläggande fri-och rättigheter riskeras, till förmån för statens maktbefogenheten, bör ses som ett framtida hot mot rättsstaten. Jag delar därför andras uppfattningar, att det är av stor betydelse att pågående överväganden och förslag görs utifrån en helhetsbild, med noggranna proportionalitets- och nödvändighetsbedömningar, för att kunna utvärdera effekterna för såväl enskildas personliga integritet, som förtroendet för rättssystemet.

Enligt min mening, utifrån en samlad bedömning av i uppsatsen presenterat material, kan en utökning av preventiva tvångsmedel svårligen anses som rättssäker, och därför bör stor försiktighet tas vid överväganden att genomföra en sådan utökning. Förslaget framstår inte som förenligt med de grundläggande rättsstatliga värden som presenterats tidigare och skyddar inte den enskilde från kränkningar av statens maktutövning. Att komma till bukt med den allvarliga brottsligheten inom de kriminella nätverken är av högst angeläget och åtgärder behöver vidtas, men dessa åtgärder bör inte ske på en alltför stor bekostnad av rätten till grundläggande fri-och rättigheter och våra rättsstatliga värderingar.

7 Avslutande reflektioner

Under mitt arbete med denna uppsats har problematiken avseende statlig hemlig övervakning i relation till rättssäkerhet blivit särskilt påtaglig, och att missbruk av statens maktmedel kan utgöra ett hot mot demokratin och rättssäkerheten. Det förslag som lämnats, om en utökning av preventiva tvångsmedel, är ett sådant system som ger staten ytterligare maktbefogenheter gentemot enskilda och även ökar risken för maktmissbruk. Ett sådant system kan i slutändan resultera i ett bristande förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna och rättssystemet i stort. Det bör därför vidtas stor försiktighet vid en utökning av sådana regelverk och som konstaterat bör det göras en helhetsbedömning utifrån existerande och övriga förslag beträffande hemliga tvångsmedel. Nedan redovisas mina egna reflektioner kring dels utredningens föreslagna rättssäkerhetsgarantierna, dels utökningen av preventiva tvångsmedel i sin helhet.

Till att börja med ska konstateras att behovet av att motverka den allvarliga brottsligheten, som sker inom ramen för kriminella nätverk, är påtagligt. Skjutningar och sprängningar har blivit vardagliga företeelser och det är uppenbart att något behöver göras. De brottsbekämpande myndigheternas påkallade behov av ytterligare åtgärder bör tas på allvar och möjligheterna till ett genomförande bör ses över. Att preventiva tvångsmedel kan vara ett effektivt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna, i deras arbete, får anses uppenbart. Nyttan av effektiv brottsbekämpning kan dock anses förlora sitt värde om en konsekvens av metoderna blir ett förlorat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna och rättssystemet i sin helhet. Därför får det anses vara särskilt viktigt, att det vid utökade maktbefogenheter åt statliga myndigheter, som avses att användas mot den enskilde, sker robusta utredningar och avvägningar.

Vidare framstår förslaget om en utökning av preventiva tvångsmedel som förhastat, utan några ordentliga undersökningar av konsekvenserna eller ytterligare kontrollfunktioner för att säkerställa rättssäkerheten. Ett förslag som till stor del bygger på tidigare resonemang utan någon större problematisering. Detta blir särskilt uppenbart när man tittar på de föreslagna rättssäkerhetsgarantierna, som i huvudsak bygger på tidigare regelverk, trots att det föreslagna utökade tillämpningsområdet konstateras medföra ytterligare risker. Det kan anses särskilt problematiskt att man i utredningen, genom att hänvisa till tidigare bedömningar, inte gör någon egentligen egen värdering av rättssäkerhetsgarantiernas tillräcklighet och förenlighet med Europakonventionen. Det bör i detta avseende kommas ihåg att tidigare utredningar och avvägningar är gjorda med utgångspunkt för brott inom SÄPO:s verksamhetsområde, vilka kan anses vara hot mot rikets säkerhet och systemhotande brottslighet. Utökningen av preventiva tvångsmedel sträcker sig utanför detta, och det bör därför övervägas huruvida den allvarliga brottsligheten inom kriminella nätverk är att anse som hot mot rikets säkerhet eller systemhotande. Om den inte är

att anse som varken hot mot rikets säkerhet eller systemhotande, vilket är min uppfattning, borde inte tidigare avvägningar och bedömningar kunna användas rakt av. För att kunna anse att rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga för att motverka missbruk borde därför en mer gedigen undersökning och problematisering kring dessa gjorts. Det borde utretts huruvida det, vid brottslighet som inte är sådan som nuvarande preventivlag reglerar, skulle införas ytterligare garantier och även genomföras begränsningar i vissa delar. Ett exempel, i min mening, på bristfällig utredning i detta avseende, är tillåtandet av interimistiska beslut för det utökade tillämpningsområdet. Vid en mer ingående undersökning, av rättssäkerhetsgarantiernas tillräcklighet, är min uppfattning sådan att utredningen förmodligen funnit att nuvarande rättssäkerhetsgarantier inte är tillräckliga för det utökade tillämpningsområdet, och ytterligare garantier och kontrollfunktioner ha diskuterats.

Rättssäkerhetsgarantierna kan anses som avgörande för huruvida en utökning av preventiva tvångsmedel kan ske. Utan rättssäkerhetsgarantier hade regelverket stått i strid med Europakonventionen. Oavsett rättssäkerhetsgarantierna framstår emellertid förslaget som oförenligt med Europakonventionen, regeringsformen och grundläggande rättssäkerhetsprinciper, i synnerhet proportionalitetsprincipen. Förslaget om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel framstår i min mening inte som nödvändigt för att tillgodose ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle. Den förväntade nyttan av preventiva tvångsmedel kontra riskerna för missbruk och därmed inskränkningar av personliga fri- och rättigheter framstår inte som proportionerlig. Enligt min mening bör det finnas mindre inskränkande åtgärder att vidta innan ett system som det föreslagna införs. Det ska i detta hänseende även konstateras att de brottsbekämpande myndigheterna har långtgående befogenheter och möjligheter med nu gällande regelverk. Att bättre utnyttja befintliga regelverk och öka resurserna hade varit en intressant avvägning att se gentemot behovet att utöka befogenheterna. För att värna om våra grundläggande rättsstatliga värderingar bör det finnas alternativa metoder värda att överväga. Dessa alternativa metoder kanske kräver mer resurser och tar längre tid men det kommer inte vara på bekostnad av enskildas rättigheter och våra samhälleliga värderingar.

Det bör övervägas huruvida preventiva tvångsmedel hör hemma i ett demokratiskt samhälle. En utökning av preventiva tvångsmedel, i enlighet med förslaget, innebär även att personer som är att betrakta som oskyldiga står under övervakning. Det ska komma ihåg att det varken är olagligt att vara släkt, ha en relation eller umgås med kriminella, men att även dessa personer riskerar att utsättas för hemlig övervakning.

Slutligen vill jag med detta arbete poängtera vikten av att fundera över, och diskutera, vilken typ av samhälle vi vill skapa. Inför vidare utredningar om preventiva tvångsmedel och statlig övervakning i sin helhet för motverkande

av brottslighet, vill jag genom detta arbete belysa vikten av att ta ett steg tillbaka och se vad för påverkan på samhället en sådan förändring kan ha. Innan nya lagförslag och ändringar sker bör det göras ordentliga utvärderingar, av nu befintliga regelverk, av påverkan på enskildas rättigheter och dess effektivitet. Det är av betydelse att beslut inte förhastas fram, utan att det vid utökningar av statens maktbefogenheter gentemot enskilda, finns en gedigen utredning som ligger till grund för beslutet.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Asp, Petter & Ulväng, Magnus, *Kriminalrättens grunder*, andra omarbetade upplagan., Uppsala, 2013.

Beyer, Claes, *Rättssäkerhet – en formsak*, Juridisk Tidskrift, Nummer 3, 1990/91 s. 389-402.

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, nionde upplagan, Stockholm, 2015.

Danelius, Hans m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Sjätte upplagan, Stockholm, 2023.

Ekelöf, Per Olof, *Rättssamhälle och rättssäkerhet*, SvJT 1942 s. 7.

Eklundh, Claes, *JO, domstolarna och de hemliga tvångsmedlen*, Juridisk Tidskrift, nummer 1, 2003/04, s. 17-28.

Flyghed, Janne, *Normalising the exceptional: the case of political violence*, Policing and Society, 2002, Vol. 13, No. 1, pp. 23–41.

Frändberg, Åke. Begreppet rättsstat. *I rättsstaten – rätt, politik och moral*, Fredrik Sterzel (red), Uppsala, 1996.

Frändberg, Åke, *Om rättssäkerhet*, Juridisk Tidskrift, Nummer 2, 2000/01, s. 269-280.

Jareborg, Nils, *Straffrättsideologiska fragment*, Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala, Nummer 39, Uppsala, 1992.

Kleineman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan, Lund 2018, s. 21–46.

Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* femte upplagan, Stockholm, 2022.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, E-bok publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2021.

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

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare; ämne, material, metod och argumentation*, femte upplagan, Visby, 2021.

Stenbock-Hult, Bettina, *Kritiskt förhållningssätt: en vetenskaplig, etisk attityd och ett högskolepedagogiskt mål*, andra upplagan, Lund, 2017.

Zila, Josef, *Om rättssäkerhet*, SvJT 1990 s. 284.

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

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

KU 1975/76:22 Med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation.

SOU 1985:26 JO ämbetet – En översyn.

SOU 2002:87 Rikets säkerhet och den personliga integriteten.

SOU 2011:45 Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.

SOU 2012:44 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.

SOU 2016:65 Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.

SOU 2017:75 Datalagring – brottsbekämpning och integritet.

SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel.

SOU 2022:19 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.

SOU 2022:50 Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden.

SOU 2022:52 Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1988/89:124 Om vissa tvångsmedelsfrågor.

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

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

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

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

Prop. 2019/20:64 Hemlig dataavläsning.

Skr. 2022/23:30 Redovisningen av hemliga tvångsmedel under 2021.

Utrikesdepartementet, Kina – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021, publicerad 22 juni 2022.

Kommittédirektiv

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

Dir 2023:40 Lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter.

Övriga källor

Advokatsamfundets rättsstatliga program 2021.

Aschberg, Robert m.fl. 'Polisaspiranterna kan inte ens tanka bilen', *Aftonbladet* <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/mrGVWl/polisaspiranterna-kan-inte-ens-tank-a-bilen-200-sekunder-granskar-polisskolan>> (besökt 2023/03/23).

Berg, Ulf, Polislag (1984:387) 8 §, Karnov, 2023/04/25 (JUNO).

Brottsförebyggande rådet 2021:8 Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, en jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder.

Cameron, Iain 'Expertrapport åt polisutredningen' i SOU 2010:103 *Särskilda spaningsmetoder*, s. 493-563.

Centrum för rättvisa, 'Centrum för rättvisa mot Sverige', <<https://centrum-forrattvisa.se/fall/centrum-for-rattvisa-mot-sverige/>> (besökt 2023/03/31).

Hirschfeldt, Johan, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 9 § Lexino, 2023/01/01 (JUNO).

IPVM, 'Dahua provides "Uyghur warnings" To China Police' <<https://ipvm.com/reports/dahua-uyghur-warning>> (besökt 2023/04/28).

JO 2015/16, Dnr 387-2015, *Allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.*

Polisen, Utveckling skjutningar och sprängningar 2022 < <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/januari/utveckling-skjutningar-och-sprangningar-2022/>> (Besökt 2023/03/23).

Regeringen, 'Offentlighetsprincipen' <<https://www.regeringen.se/sa-styrsverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>> (besökt 2023/03/29).

SIN, Dnr 136–2019, *Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Eskilstuna.*

SIN Dnr 96-2022, *Granskning av verkställighet av hemlig dataavläsning i ett fall vid Polismyndigheten.*

SIN Dnr 151-2019, *Granskning av ärenden vid Åklagarmyndigheten i vilka hemlig kameraövervakning använts.*

Siverland, Johan, 'Vilka poliser vill vi ha', *Polistidningen* <<https://polistidningen.se/2022/05/vilka-poliser-vill-vi-ha/>> (besökt 2023/04/28).

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, 'Begäran om kontroll', < <https://www.siu.se/begaran.html> > (besökt 2023/04/28).

Åklagarmyndigheten, 'Hemliga tvångsmedel', < <https://www.aklagare.se/ordlista/h/hemliga-tvangsmedel>> (besökt 2023/03/29).

Åklagarmyndigheten, 'Hemlig dataavläsning', < <https://www.aklagare.se/ordlista/h/hemlig-dataavlasning/> > (besökt 2023/03/08).

Åklagarmyndigheten 'Ordlista' <<https://www.aklagare.se/ordlista/>> (besökt 2023/05/09).

Åklagarmyndigheten, 'Proportionalitetsprincipen' <<https://www.aklagare.se/ordlista/p/proportionalitetsprincipen/>> (besökt 2023/04/25).

Åklagarmyndighetens rapport, Redovisning över användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2021.

Åklagarmyndighetens rapport, Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2020.

Åklagarmyndighetens rapport, Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2019.

Remissyttranden

Centrum för rättvisa, remissyttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Integritetsskyddsmyndighetens yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Institutet för mänskliga rättigheters yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Justitiekanslerns yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Riksdagens ombudsmäns yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Svea hovrätts yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Sveriges Advokatsamfunds yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Sveriges domarförbunds yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Sverker Jönsson enligt delegation för Juridiska fakulteten vid Lunds universitet yttrande över betänkandet Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50), Dnr V 2022/2510 <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av--sou-202250-bättre-möjligheter-att-verkställa-frihetsberövanden/>> (besökt 2023/05/11).

Säkerhets – och integritetsskyddsnämnden, yttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) <<https://www.regeringen.se/remisser/2022/11/remiss-av-sou-202252-utökade-möjligheter-att-använda-preventiva-tvångsmedel/>> (besökt 2023/05/11).

Särskilt yttrande av experten Sargon De Basso, Sveriges advokatsamfund över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, SOU 2022:52 s. 343 - 348.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 2009 s. 917

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Association for European integration and human rights and Ekimdzhiev mot Bulgarien, dom den 27 juni 2007, no 62540/00

Big Brother Watch m.fl. mot Storbrittanien, dom den 25 maj 2021, no 58170/13, 62322/14 och 24960/15

Centrum för rättvisa mot Sverige, dom den 25 maj 2021, no. 35252/08

Ekimdzhiev m.fl. mot. Bulgarien, dom den 11 januari, 2022, no. 70078/12

Kennedy mot förenade kungariket, dom av den 18 maj 2010, no. 26839/05

Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland, dom den 6 september 1978, no. 5029/71

Roman Zakharov mot Ryssland, dom 4 december 2015, no. 47143/06

Szabo och Vissy mot Ungern, dom den 12 januari 2016, no 37138/14