



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Andreas Anderberg Nilsson

## Ändamålet helgar medlen?

En studie av hur medborgares fri- och rättigheter återkommande får stå till sidan till förmån för en effektivare brottsbekämpning genom hemliga och preventiva tvångsmedel

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT 2023

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>6</b>
<b>FÖRORD .....</b>	<b>8</b>
<b>FÖRKORTNINGAR.....</b>	<b>9</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrund .....	10
1.2 Syfte & frågeställningar.....	11
1.3 Teoretisk utgångspunkt .....	11
1.4 Metod.....	16
1.5 Avgränsningar.....	17
1.6 Forskningsläget .....	18
1.7 Disposition.....	18
<b>2 INDIVIDENS SKYDD .....</b>	<b>20</b>
2.1 Sverige fälls för att inte upprätthålla skyddet för privatliv.....	20
2.2 Mission Creep som fenomen .....	23
2.3 Behövs en inskränkning i individers frihet för en högre säkerhet? .....	26
2.4 Delanalys .....	29
<b>3 HEMLIGA- OCH PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL .....</b>	<b>31</b>
3.1 Allmänna principer.....	31
3.1.1 Legalitetsprincipen .....	31
3.1.2 Ändamålsprincipen.....	31
3.1.3 Behov- och proportionalitetsprincipen .....	32
3.2 Hemliga tvångsmedel .....	32
3.2.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel.....	32
3.2.2 Gemensamma bestämmelser för hemliga tvångsmedel.....	35
3.2.3 De hemliga tvångsmedlen i RB .....	36
3.3 Preventiva tvångsmedel.....	42
3.3.1 Gällande rätt .....	42

<b>3.4</b>	<b>Framtidsutsikter på området.....</b>	<b>46</b>
3.4.1	Utökade möjligheter till att använda hemliga tvångsmedel .....	46
3.4.2	Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.....	49
3.4.3	Lagrådsremiss med anledning av SOU:erna .....	51
<b>3.5</b>	<b>Delanalys .....</b>	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>INTERVJUSTUDIE MED PRAKTIKER INOM OMRÅDET .....</b>	<b>57</b>
4.1	Allmänt om intervjustudien.....	57
4.2	Intervju med en advokat.....	58
4.3	Intervju med Förundersökningsledare.....	60
4.4	Delanalys - intervjustudie och framtidsutsikter .....	62
<b>5</b>	<b>AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....</b>	<b>66</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING .....</b>	<b>67</b>

# Summary

The Swedish rule of law is facing serious challenges. The use of firearms resulting in severe injury has increased significantly in Sweden, and the risk of third parties being affected by shootings and detonations in public places has increased. At the same time, the violence has become more ruthless and indifferent. While this type of violence is increasing, law enforcement agencies are at a loss, as the number of solved crimes in this category remains low, and the percentage of crimes that are solved is decreasing in relation to the increasing occurrence of such crimes. One explanation for this dismal statistic is attributed, among other things, to technological advancements, where criminals' phones are often encrypted. In addition to encryption, there is an increased culture of silence as a result of the criminals' capital of violence (SOU 2022:52 p. 139). In the last 15 years, the Swedish parliament has been at the forefront of introducing more secret coercive measures, making permanent those that were on probation, and now, state investigations are proposing more far-reaching secret and preventive measures (SOU 2022:19, SOU 2022:50, and SOU 2022:52).

The purpose of this paper is to investigate current law and the ongoing development of secret and preventive coercive measures, and whether this development is proportionate in relation to the legal protection of individuals right to privacy. The paper begins with questions relating to legal certainty in theory and practice, and provides theoretical models and practical examples of when personal integrity is set aside in favor of a more efficient rule of law. Thereafter, the current law for the secret and preventive coercive measures available to law enforcement agencies today is presented. Subsequently, a presentation of the important role of the preparatory works is made, in regards of the growing use of secret coercive measures. It is later shown how the motives in the Swedish Government Official reports presented in modern time, almost exclusively advocate for all the expansions they were assigned to investigate.

In addition to the analysis of current and potential future law, an interview study is conducted with a defense attorney and an investigation leader from the Police Authority. The interviews highlight the balancing of interests that the area entails. The police need more effective means to solve the crimes expected by the public, while the defenders hold high the banner of private integrity.

My assessment is that it is not politically viable to advocate for more restrictive legislation in this area. However, I do see an underlying prevalence of mission creep in the Swedish legislation. The motives of the new laws, and the area they cover, are continually expanding. My concern is that it will not stop at the proposals presented in last year's investigations. This is because the state investigators are now starting to introduce circular arguments in their

assessments. To restrict citizens' personal integrity through surveillance, in order to protect the privacy intrusion of someone who has been the victim of a crime, is the beginning of an unpredictable and not very hopeful legal future.

# Sammanfattning

Den svenska rättsstaten står inför allvarliga prövningar. Det grova våldet till följd av skjutvapen har ökat markant i Sverige, och risken för tredje man att drabbad av skjutningar och detonationer på offentlig plats har ökat. Samtidigt som våldet även blivit mer hänsynslöst och likgiltigt. Antalet brott inom denna kategori ökar, men uppklaringsandelen är låg. En förklaring till den dystra statistiken tillskrivs bland annat den teknologiska utvecklingen, där kriminellas telefoner ofta är krypterade. Utöver kryptering förekommer en ökad tystnadskultur till följd av de kriminellas våldskapital (SOU 2022:52 s.139). Sveriges riksdag har de senaste 15 åren varit i framkant med att införa fler hemliga tvångsmedel, permanentat de som var på provotid och nu kommer flera statliga utredningar som avlöser varandra i att föreslå fler långtgående hemliga- och preventiva tvångsmedel (SOU 2022:19, SOU 2022:50 och SOU 2022:52).

Syftet med uppsatsen är att undersöka gällande rätt och den pågående utvecklingen av hemliga och preventiva tvångsmedel, och om utvecklingen är proportionerlig i förhållande till de lagstadgade skydd som individer har för rätten till privatliv. Uppsatsen inleds med frågor som rör rättssäkerhet i teorin och praktiken och använder teoretiska modeller och praktiska exempel på när den personliga integriteten sats åt sidan till förmån för en effektivare brottsbekämpning. Uppsatsen presenterar sedan gällande rätt för de hemliga och preventiva tvångsmedel som de brottsbekämpande myndigheterna har att tillgå idag. Stort fokus centreras kring att beskriva förarbetenas roll i den växande hemliga tvångsmedelsanvändningen som skett. Resonemangen och avvägningarna i förarbeten är centrala för att kartlägga utvecklingen i resonemangen i korrelation till det ökade våldet. Uppsatsen visar på hur utredningarna som presenteras i dagsläget nästan uteslutande förespråkar samtliga utvidgningar som de ålades att utreda.

Utöver bearbetningen av gällande och eventuellt kommande rätt, genomförs även en intervjustudie med en försvarsadvokat, samt en förundersökningsledare från Polismyndigheten. Intervjuerna belyser de intresseavvägningar som området medför. Polisen behöver effektivare medel för att lösa brotten som förväntas av allmänheten, medan försvararna håller den privata integritetens fana högt.

Min bedömning är att det inte är politiskt gångbart att förespråka en mer restriktiv lagstiftning på området. Jag ser också en förekomst av mission creep i den svenska lagstiftningen. Både i motiven och i de nya lagarna utökas tillämpningsområdet över tid. Min farhåga är att det inte kommer stanna vid de förslag som presenterats i förra årets utredningar. Detta eftersom de statliga utredarna nu börjar införa cirkelargument i sina bedömningar. Att inskränka medborgarnas personliga integritet genom övervakning, i syfte att skydda integritetsintronget för någon som blir utsatt för ett brott. Att

integritetskränkande brott från individer motiverar integritetskränkande åtgärder från staten, är början på ett en oförutsägbar, och inte allt för hoppfull juridisk framtid.

# Förord

Nu när mållinjen för juristexamen är precis runt hörnet, infinner sig en viss nostalgi. Minnen från de senaste åren i Lund kommer tillbaka. Tankarna på första gången jag satte min fot på Juridicum, första utgången på studentnation, mitt långvariga studentengagemang, och de vänner jag träffat. Jag känner mig färdig med studentlivet, men är oerhört tacksam för den fantastiska tiden jag haft, som student i Lund.

Examensarbetet medförde en del utmaningar. Det finns ett antal personer jag önskar att tacka för deras bidrag. Jag vill rikta ett tack till advokaten och förundersökningsledaren som jag fick förmånen att intervjua. Era perspektiv från ert dagliga arbete, bidrog till ett större djup i uppsatsen. Jag vill även tacka min familj för ihärdig korrekturläsning. Jag vill även rikta ett stort tack till min uppsatshandledare Karol Nowak. Dina litteraturrekommendationer och din feedback har varit ovärderlig under uppsatsens gång. Jag uppskattar även våra övergripande konversationer om samhället, och dina råd, när jag varit uppe i tankar kring yrkesinriktning efter examen.

Helsingborg, maj 2023

*Andreas Anderberg Nilsson*



# Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FRA	Försvarets radioanstalt
FU-ledare	Förundersökningsledare
HAK	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation
HD	Högsta domstolen
HDA	Hemlig dataavlyssning
HKÖ	Hemlig kameraövervakning
HÖK	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
SIUN	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsformen
RÅ	Riksåklagare

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det är osannolikt att någon har undgått att notera den eskalerande frekvensen av våldshandlingar med skjutvapen som ägt rum på allmän plats i Sverige. Mellan åren 2002 och 2022 steg antalet skottlossningar kontinuerligt från år till år, med undantag för några enstaka år. Under 2002 registrerades 160 anmälningar av försök till mord eller dråp med skjutvapen. Den preliminära statistiken för år 2022 visar 447 inkomna anmälningar av motsvarande brottslighet.<sup>1</sup> En ständigt pågående tävlan mellan de politiska sidorna rörande vilken som kan framföra flest förslag i syfte att motverka gängkonflikterna fortlöper.

Den ökade frustrationen hos staten över gängens framfart under de senaste åren kan tydligt spåras i de årliga regeringsförklaringarna. När Stefan Löfven höll sin första regeringsförklaring 2014 omnämndes organiserad brottslighet kortfattat med "Arbetet mot organiserad brottslighet och hatbrott kommer att prioriteras, och samverkan med Tullverket och Kustbevakningen förstärkas."<sup>2</sup> I Stefan Löfvens sista regeringsförklaring 2021 ägnades en betydande del av förklaringen åt att beskriva hur gängen skulle "krossas". Detta skulle åstadkommas genom åtgärder såsom strängare straff för våldsbrott, ökat antal poliser, avskaffad straffreduktion för unga, en översyn av lagen om vård av unga, hårdare straff för övergrepp i rättsak och vistelseförbud med mera.<sup>3</sup> Efter valet 11 september 2022 fick Sverige en ny regering. En regering som stoltserar med att "Regeringen inleder nu den största offensiven i svensk historia mot organiserad brottslighet".<sup>4</sup>

Det framstår tydligt att staten har ambitionen att segra i kampen mot gängbrottsligheten. Viljan att åstadkomma detta verkar otvivelaktigt intensifieras, och i takt med den ökade ambitionen följer även mer långtgående lagförslag. Den 24 oktober 2022 presenterades delbetänkandet SOU 2022:52, betitlat "Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel". Samma dag hölls också en presskonferens med ansvarig utredare Inger Söderholm och justitieminister Gunnar Strömmer med anledning av delbetänkandet. I sitt inledningsanförande under presskonferensen konstaterade Strömmer att frågan om hemliga och preventiva tvångsmedel var ett av de mest debatterade ämnena

---

<sup>1</sup> Brottsförebyggande rådets databas med sökinställningen "Hela landet, 3 kap. Brott mot liv och hälsa, försök till mord eller dråp, mot samtliga personer (även där kön är okänt) och med användning av skjutvapen.

<sup>2</sup> Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014, Stefan Löfven, riksdagen.

<sup>3</sup> Regeringsförklaringen den 14 september 2021, Stefan Löfven, riksdagen.

<sup>4</sup> Regeringsförklaringen den 18 oktober 2022, Ulf Kristersson, riksdagen.

under den föregående mandatperioden.<sup>5</sup> Söderholm som leder presentationen av delbetänkandet, sammanfattar uppdraget med att

”Överväga hur möjligheterna att använda tvångsmedel utanför en förundersökning, s.k. preventiva tvångsmedel, kan utökas för att förhindra allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk. Vi skulle noga överväga behovet av en effektiv brottsbekämpning och sedan väga det behovet mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Sedan också att förslagen svarade mot höga krav på rättssäkerhet.”<sup>6</sup>

Det står klart att de nya utredningsförslagen vars mål är att stävja den organiserade brottsligheten kommer att inskränka de lagstadgade fri- och rättigheterna. I ett demokratiskt samhälle ställer detta stora krav på rättssäkerhet så att medlen inte missbrukas. De juridiska frågorna som ligger för handen i framtiden blir således var gränsen går mellan en effektiv brottsbekämpning, och ett säkerställande av de demokratiska fri- och rättigheterna som svenska medborgare är berättigade till enligt lag.

## 1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka den pågående utvecklingen av utredningar och förslag gällande hemliga och preventiva tvångsmedel, och hur förenlig en sådan lagstiftning är med individens lagstadgade fri- och rättigheter. Uppsatsen syftar även till att utreda huruvida hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utan konkret brottsmisstanke är motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt. Syftet besvaras genom följande frågeställningar;

1. Har avvägningen mellan en effektiv brottsbekämpning och skydd för individens fri- och rättigheter förändrats över tid för de hemliga och preventiva tvångsmedlen, och är förändringen motiverad ur ett rättssäkerhetsperspektiv?
2. Vilka framtidsutsikter kan vi förvänta oss, utifrån bruket av hemliga och preventiva tvångsmedel och hur förhåller sig dessa utsikter ur ett rättssäkerhetsperspektiv?

## 1.3 Teoretisk utgångspunkt

Uppsatsen utgår ifrån en teoretisk utgångspunkt som grundar sig i individens rättigheter som ett skyddsobjekt i förhållande till statens maktutövning. Detta kan liknas vid en form av liberal rättssäkerhetsteori. Uppsatsen utgår ifrån att de två motpolerna är individens friheter mot en demokratisk rättsordning i

---

<sup>5</sup> Pressträff med justitieminister Gunnar Strömmer och Inger Söderholm, Regeringskansliet, 24 oktober 2022.

<sup>6</sup> Ibid.

form av en rättsstat. Begreppet rättsstat blir lätt ett abstrakt paraplybegrepp för allt som en demokratisk rättsordning kan tänkas innefatta. Åke Frändberg har beskrivit en modell för vad en rättsstat bör innehålla på ett kärnfullt sätt. Frändberg beskriver vad han benämner som rättsstatsideologin som en summering av principer för handlande, argument för dessa principer samt den verklighetsuppfattning som principerna vilar på. Vidare summerar Frändberg kärnan i rättsstatsideologin genom formuleringen ”Det är det värde som ligger i att den enskilda individen åtnjuter rättsligt skydd mot kränkningar genom den offentliga överheten – statens – maktutövning.”<sup>7</sup>

Enligt Frändberg är det avgörande uttrycket i ovan citat, *rättsligt skydd*. Enligt modellen ska förhållandet mellan stat och individ ses som en relation som i sin tur delas upp i fem beståndsdelar. De fem beståndsdelarna i rättsstatsideologin är *skyddssubjektet* (Individen), *hots subjektet* (staten), *hotmedlet* (missbruk av rättsordningen), *beskyddaren* (också staten) och *skyddsmedlet* (korrekt användande av rättsordningen). Frändberg beskriver faktumet att staten är både hotet och beskyddaren som paradoxalt.<sup>8</sup>

På det straffprocessrättsliga området är de sedvanliga aktörerna staten mot den misstänkte. Inte sällan handlar processen om att staten ska utöva någon form av rättsskipning i form av en rättsprocess mot en individ anklagad för ett handlande som inte är förenligt med gällande rätt. Eftersom staten utan större eftertanke kan presumeras som den starkare parten krävs det, i ett demokratiskt samhälle tydliga förhållningsregler hur en rättsprocess mot en individ ska genomföras för att anses rättssäker.

Begreppet rättsstat härstammar från det tyskans *Rechtstaat*, som uppstod i Tyskland på 1800-talet. Begreppet och dess innebörd ansågs som en motpol till dåvarande etablerade begrepp som *polizeistaat* (Polisstat) och *beamtenstaat* (ämbetsmannastat). Det nya begreppet rättsstat var av en mer frihetlig karaktär, där staten inte skulle utöva något systematiskt förtryck mot medborgarna. Alltså begynnelsen till en materiell rätt i syfte att tillgodosedde fri- och rättigheter till medborgare.<sup>9</sup> Vad som innefattas i begreppet rättsstat är också delat. Den vanligaste uppdelning är mellan formell och materiell rättsstat. För den som tillämpar principerna i den formella rättsstaten nöjer sig med om det finns upprättade lagar som staten själv följer. Kritiken mot detta synsätt blir således att en auktoritär stat som följer sina egna förtryckande lagar uppfyller kravet på att vara en formell rättsstat. Den materiella

---

<sup>7</sup> Frändberg, Åke i, Sterzel, Fredrik (red.), *Rättsstaten - rätt, politik och moral: seminarium*, 5 oktober 1994, Rättsfonden, Stockholm, 1996, s. 24.

<sup>8</sup> Frändberg (1996), s. 25.

<sup>9</sup> Petersson, Olof, *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*, 2., [aktualiserade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2005, s. 15.

rättsstaten innefattar även lagstiftade rättigheter för de enskilda medborgarna i förhållande till rättsstaten.<sup>10</sup>

Begreppet rättsstat är ett väl använt begrepp som inte sällan används som någon form av garant för ett demokratiskt styre. Begreppen demokrati och rättsstat är anses ofta vara beroende av varandra. En demokrati upprätthålls med en rättsstat, och en fungerande rättsstat kräver ett demokratiskt styrelseskick för att inte bli auktoritär. En rättsstat kan beskrivas som en grundtanke om ett antal fundamentala principer som förverkligas genom medel som strävar mot ett mål.<sup>11</sup> Målet kan t.ex. vara rättssäkerhet för den enskilde, som i sin tur uppfylls med olika medel. Advokatsamfundets generalsekreterare Mia Edwall Insulander betonar t.ex. vikten av rätten till ett opartiskt ombud. Ett ombud som inte har någon beroendeställning jämt mot staten.<sup>12</sup> Riksåklagare Petra Lundh framhäver precis som Edwall Insulander rättssäkerheten, men även rättstryggheten. Lundh framhäver att en förutsättning för att samhället ska behålla sin tilltro till staten, måste brottsoffer och övriga delar av samhället vara känna en tilltro till att brott klaras upp och att lagföringen fungerar.<sup>13</sup> Justitiekansler Mari Heidenborg lyfter fram ett mer övergripande perspektiv och säger ”Det finns ju en hel del lagar och regler om olika tvångsmedel som tillkommit, inte minst på senare tid, som kan vara förödande om vi skulle få en annan regim, ett annat statsskick som inte längre är intresserade av att upprätthålla våra demokratiska principer. Den här tilliten kan då göra att man kanske inte är tillräckligt vaksam.”<sup>14</sup>

Aspekterna som JK och RÅ lyfter genomsyrar inte bara straffrätten utan är heltäckande principer för det svenska rättssamhället. Det går till viss del att göra en analog tillämpning av de civilprocessrättsliga principerna även i straffrätten för att se liknelser i hur den normativa synen på rättssäkerhet är mer av en övergripande struktur i det svenska samhället. Ett exempel inom civilprocessrätten är t.ex. synen på konfliktlösning och konceptet rättsfrid. Torbjörn Andersson påpekar i sin avhandling att det kan antas finnas ett latent samhällsintresse att konflikter löses så att det uppstår rättsfrid mellan parterna.<sup>15</sup> Andersson påpekar att ett av syftena med rättsfriden är att parterna inte försöker bryta det statliga rättsmonopolet och ta lagen i egna händer.<sup>16</sup> I

---

<sup>10</sup> Flyghed, Janne, Ribbing, Antonia & Sandberg, Bo, *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet - Kriminologiska perspektiv på polismetoder och per integritet*, Studentlitteratur AB, 2000, s. 30.

<sup>11</sup> Jfr Petersson (2005), s. 11.

<sup>12</sup> *Slå vakt om rättsstaten- en skrift om den svenska rättsstaten och dess betydelse*, bilaga till tidskriften Advokaten nr 6/22, utgiven 31 augusti 2022, s. 12.

<sup>13</sup> Ibid. s. 12.

<sup>14</sup> Ibid. s. 9.

<sup>15</sup> Andersson, Torbjörn, *Rättsskyddsprincipen: EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv = [The protection of individual community rights] : [EC law and national law on substantive remedies and procedural law from a Swedish civil procedural perspective]*, Iustus, Diss. Uppsala : Univ.,Uppsala, 1997, s. 224.

<sup>16</sup> Ibid. s. 224 f.

den civilrättsliga aspekten kan rimligen rättsfrid slutas mellan samtliga parter. Av straffprocessrätten uppstår en form av rättsfrid när offret får upprättelse och förövaren får en rättvis rättegång. Vikten av rättsfrid är alltså central i hela det svenska samhället. Skyddsvärdet som både RÅ och Andersson lyfter är bland annat att personer upplever att staten kan lösa de konflikter som uppstår oavsett om de är av straffrättslig- eller civilrättslig karaktär. Det som riskerar ske om staten inte kan upprätthålla våldsmonopolet och lagföra förövare kan resultera i ett samhälle där medborgare tar lagen i egna händer. Ett rättslöst samhälle. Tilltron till rättsstaten grundar sig inte endast i utfallet av upprättelse efter ett skeende har inträffat, utan att processen när staten ska sanktionera en enskild individ ska vara rättssäker.

För att avgöra huruvida något är rättssäkert eller inte krävs en fördjupning i vad som innefattas i begreppet. Advokatsamfundet har i sin senaste revidering av sitt rättsstatliga program fastslagit ett antal principer de anser centrala för den svenska rättssäkerheten. Samfundet beskriver legalitetsprincipen som en av de mest grundläggande principerna för den svenska rättssäkerheten. Utöver på kravet att den offentliga maktens utövande ska rotas i lag, lyfter samfundet även andra aspekter av principen. Dessa inkluderar att lagen måste vara klar och tydlig, den får inte lämna utrymme för godtycklighet. Därutöver påtalas även vikten för förbud för retroaktiv lagstiftning och att analogisk tillämpning inte ska vara tillämpligt i straffrätten. Objektivitetsprincipen betonas också som en central del av rättssäkerheten. Samfundet betonar därmed vikten av allas likhet inför lagen, att inte endast betungande, utan även gynnande fakta belyses i rättsprocesser och skyldigheten att motivera beslut.<sup>17</sup> Advokatsamfundets översiktliga sammanfattning är ingen unikt för samfundet utan etablerade principer i svensk rätt. Legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen är båda kodifierade i svensk lag genom RF 1 kap. 9 § och BrB 1 kap. 1 §.

Rättssäkerhet innefattar dock mer än specifika paragrafer. Det handlar om en form av samhälleligt rättspatos. Alexander Paczenik har problematiserat att den juridiska litteraturen inte sällan hänvisar till specifika principer om rättssäkerhet, men att det samtidigt saknas en form av sammanhängande teori om vad rättssäkerheten är. Något som förenar principerna till en gemensam överhängande teori.<sup>18</sup> Paczenik menar på att kärnan av rättssäkerheten ofta anses vara ett förutsägbarhetskrav. Myndighetsbeslut och rättsskipning måste vara förutsägbara för att anses uppfylla kraven på likhet inför lagen. Vidare menar Paczenik på att det finns fler aspekter som inte strikt kan anses falla inom förutsägbarhetskravet, men som ändå är en del av rättssäkerhetskravet. Dessa beskriver författaren som rättssäkerhetsgarantier. Ett urval av författarens exempel är, *fria och oavhängiga domstolar endast bundna av lag, rätt till*

---

<sup>17</sup> Advokatsamfundets rättsstatliga program, 10 juni 2021.

<sup>18</sup> Peczenik, Aleksander, Vad är rätt? [Elektronisk resurs] om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, 1. uppl., Fritzes / Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1995, s. 89.

*domstolsprövning av tvångsåtgärder, Krav på full bevisning.* Dessa rättssäkerhets garantier är något som Paczenik och lagstiftaren i förarbetena beskriver som materiell rättssäkerhet.<sup>19</sup> Förarbetet som Paczenik hänvisar till belyser just diskussionen om rättseffektivitet och rättssäkerhet. I förarbetet belyses problematiken i straffrätten på samma sätt som diskussionen kring hemliga tvångsmedel idag.

*”De riktlinjer för reformer av det straffrättsliga förfarandet som jag nu har diskuterat syftar främst till att öka effektiviteten i det straffrättsliga systemet. Det råder en bred enighet om att detta är en viktig uppgift. Den oenighet som finns om vilka åtgärder som bör vidtas gäller dock inte endast i vad mån olika förslag är effektiva för sitt ändamål. Ett ständigt återkommande tema i debatten är också om olika förslag är förenliga med kraven på rättssäkerhet. Debatten försvåras av att rättssäkerhetsbegreppet används med skiftande innebörd. Olika uppfattningar finns om såväl begreppets allmänna innehåll som vilka delar som är särskilt väsentliga att betona.”*

Prop. 1984/85:32 s.36.

Beträffande begreppet materiell rättssäkerhet, som i praktiken är synonymt med ovan beskrivning av materiell rättsstat, problematiserar Paczenik faktumet att diskussioner om rättssäkerhet ofta kokar ner till en katalog av olika komponenter. Paczenik beskriver att Sveriges Advokatsamfund i sitt rättssäkerhetsprogram<sup>20</sup> listar ett antal rättigheter som innefattar rättssäkerhetsbegreppet. Kritiken Paczenik har, är att kataloger är föränderliga och även omstridda.<sup>21</sup> Som ett alternativ till en katalogisering bryter Paczenik i stället ner begreppet materiell rättssäkerhet i komponenter som måste krävs för att ett handlande från statens sida ska anses rättssäkert. Modellen ställer upp följande krav *”beslut, som innebär rättskipning, är, i hög grad förutsebara, på grund av rättsnormerna, och samtidigt, i hög grad etiskt godtagbara.”*<sup>22</sup> Om förutsägbarheten bygger på rättsnormer krävs det även en fördjupning inom vad det är.

Uppsatsen behandlar frågan om huruvida de fri- och rättigheter som tillfaller medborgare och invånare under svensk lag är motiverad att inskränka. I Sverige är det en konstitutionell rättighet att inte bli tvångsövervakad av staten, se 2 kap. 6 § RF. Visserligen kan dessa rättigheter begränsas om det är för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle genom 2 kap. 20 och 21 §§ RF. Det är det undantaget samtliga lagstiftningar beträffande hemliga tvångsmedel bygger på. Mer om det i kapitel 3.

---

<sup>19</sup> Ibid. s.90, jfr prop. 1984/85:32, s. 36 ff.

<sup>20</sup> Notera att detta beträffar Advokatsamfundets rättssäkerhetsprogram utgivet år 1988, inte det rättsstatliga programmet som ovan refererat till i samma kapitel.

<sup>21</sup> Paczenik (1995), s. 92.

<sup>22</sup> Ibid. s. 94. Kursiveringarna är uppsatsförfattarens egna.

Det finns således både grundlagsstiftning som skyddar den enskilde medborgaren, och samtidigt lagstiftning som begränsar samma skydd. Även om det inte är uttryckt i lagen så stiftas lagen i Sverige utifrån någon form av underliggande syn på konstitutionella rättighetsnormer. En konstitutionell rättighetsnorm kan beskrivas som de normer som kommer till uttryck av en bestämmelse.<sup>23</sup>

## 1.4 Metod

Metoden som ligger till grund för uppsatsen är den rättsdogmatiska metoden, med utgångspunkt i rättskällevärdet. Claes Sandgren beskriver att ”Dess uppgift är att beskriva gällande rätt, vilket sker med ledning av de vedertagna rättskällorna.”<sup>24</sup> Utöver att beskriva den gällande rätten menar Sandgren även på att det faller inom den rättsdogmatiska metoden att även systematisera gällande rätten med de rättskällor som är valt för materialet. Urvalet av materialet bör enligt Sandgren härstamma ur rättskällevärdet, som i sin tur centrerar runt de vedertagna rättskällorna.<sup>25</sup> Metoden syftar inte endast till att påvisa rättsläget utan att även tillämpas för att kritisera materialet.<sup>26</sup>

Med utgångspunkten att uppsatsen syftar till att undersöka gällande rätt på området hemliga och preventiva tvångsmedel och de två delbetänkanden som presenterades under 2022.<sup>27</sup> Utredningarna föreslår ett utvidgat tillämpningsområde av den s.k. preventivlagen<sup>28</sup>. Kritiken mot ett delbetänkande blir således en form av *de lege ferenda* resonemang, då förslagen i utredningarna och lagrådsremissen som regeringen lagt fram, inte är gällande rätt i nuläget. Detta faller om än något kritiserat ändå inom ramen för den rättsdogmatiska metoden. Sandgren poängterar att ”Rättsdogmatiken kan angripa argument de lege ferenda i den mån som argumenten är en utveckling av analysen av gällande rätt, dvs. det föreligger en form av intern koherens.”<sup>29</sup>

Den rättsdogmatiska metoden har också fördelen att den i regel tillämpas mer generellt och abstrakt och riktar sig inte nödvändigtvis till enskilda eller konkreta fall.<sup>30</sup> Eftersom prövningen av åklagarens ansökan om hemliga tvångsmedel är sekretessbelagd, går det inte göra en analys av konkreta fall. Därför

---

<sup>23</sup> Alexy, Robert, *A theory of constitutional rights*, Oxford University Press, Oxford ; New York, 2002, s. 30 f.

<sup>24</sup> Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 4:e upplagan, 2018, s. 49.

<sup>25</sup> Ibid. s. 49 f.

<sup>26</sup> Kleinman, Jan, i Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 36.

<sup>27</sup> SOU 2022:19 och SOU 2022:52.

<sup>28</sup> Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

<sup>29</sup> Sandgren (2018), s. 49.

<sup>30</sup> Peczenik, Aleksander (1995). *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. 1. uppl. Stockholm, s. 33.



lämpar sig metoden väl i förhållande till forskningsfrågans bredare undersökningsområde.

Materialet som används i uppsatsen skiljer sig delvis från de sedvanliga rättskällorna. Rättskällan praxis på området hemliga tvångsmedel finns ej att tillgå eftersom domstolsprövningen av åklagarens ansökan om att använda hemliga tvångsmedel är hemlig. Det går således inte att sammanställa någon form av praxis från hur domstolen prövar underlaget som åklagaren presenterar. Mer om detta i senare avsnitt.<sup>31</sup> Med beaktning av uppsatsens syfte, att kartlägga de hemliga tvångsmedlens utveckling, är förarbeten centrala för uppsatsen. Förarbeten bidrar till att läsaren kan följa hur resonemangen kring den centrala avvägningen mellan rättseffektivitet och rätten till privatliv återkommande ställs på sin spets. Ett resonemang beträffande dessa avvägningar finns återkommande i förarbetena. För att kunna uppfylla syftet krävs därför ett visst fokus på förarbetena till lagstiftningen. Utan att föregripa nästkommande delkapitel om avgränsningar kan det avslutningsvis nämnas att eftersom det inte går att fastställa gällande rätt via praxis, får det istället uttolkas analogt från förarbetena. Vi kan i någon mån således anta vad domstolen har att utgå ifrån, utifrån lagmotiven.

Utöver förarbeten är litteratur och artiklar av stor betydelse. Det bör betonas att viss litteratur har större juridisk bäring än andra. Renodlad juridisk doktrin som t.ex. Gunnel Lindbergs bok *Straffprocessuella tvångsmedel* används flitigt i uppsatsen. Lindberg har tidigare varit överåklagare och är för närvarande ordförande i Säkerhets- och integritetskyddsmyndigheten, samma nämnd som granskar beviljade hemliga tvångsmedels ansökningar. Lindberg citeras och refereras frekvent under kapitel 3. Det hade givit uppsatsen en större bredd om det fanns mer uttömmande doktrin på området. Eftersom området är i konstant förändring med tillfälliga lagar, nya lagar och diverse ad hoc lösningar från lagstiftarens sida, är det få experter som uppdaterar sina verk tillräckligt ofta för att behålla aktualiteten. Lindberg är en av få som gör detta. Därför blir hennes senaste upplaga från år 2022, i mitt tycke, det mest aktuella expertmaterialet på området.

## 1.5 Avgränsningar

Hemliga och preventiva tvångsmedel omfattar en bredd av frågor där endast ett urval går att behandla inom ramen för denna uppsats. Med beaktning av att syftet centrerar kring att utreda gällande rätt, undersöka de utredningar och förslag på området samt bedöma om utvecklingen är proportionerlig eller inte, krävs det att vissa intressanta frågor tyvärr avgränsas bort. En centralfråga på temat hemliga och preventiva tvångsmedel som ej behandlas i uppsatsen, är området överskottsinformation. Uppsatsen behandlar inte några straffprocessuella frågor såsom om bevisning rörande material som

---

<sup>31</sup> Se avsnitt 3.2.2.

framkommit via hemligatvångsmedel är lovlig eller inte, en sådan avhandling av god kvalitet har skett nyligen.<sup>32</sup>

Det förekommer olika former av hemliga tvångsmedel i svensk rätt. Uppsatsen behandlar den tvångsmedelsutövning som sker av Polismyndigheten med vissa inslag av lagstiftningen som berör Säkerhetspolisen i den mån den nu föreslås utvidgas till Polismyndigheten. Visserligen presenteras ett rättsfall från Europadomstolen beträffande signalspaning vilket är en verksamhet som bedrivs under Försvarsmakten, men det ska endast ses som en analog jämförelse av *ex post facto* kontrollen.

## 1.6 Forskningsläget

En övervägande del av uppsatsen är framåtblickande. Av naturliga skäl finns det ingen forskning om vad framtiden har att utvisa på rättsområdet. Eftersom preventiva och hemliga tvångsmedel är i konstant förändring, är det också svårt att forska på gällande rätt och sedan bevara forskningens aktualitet. Forskningen blir således till stor del doktrinbaserad och presenteras löpande i uppsatsen.

## 1.7 Disposition

Kapitel 2 utgår från rättssäkerhet i praktiken, med utgångspunkt i första kapitlet teoretiska utgångspunkt. Materialet i kapitel 2 är huvudsakligen av akademisk karaktär. Däremot är inte all litteratur som används i uppsatsen inom det juridiska fältet, och ska därför inte betraktas eller tolkas in som en juridisk rättskälla. Exempelvis är Olof Peterssons verk, som refereras till i första kapitlet, *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*, mer av statsvetenskaplig natur, var syfte är att bistå med historisk kontext av rättsstaten. De två vetenskapliga artiklarna utgivna av West Virginia Law Review och Loyola Law Review är däremot att betrakta som renodlade juridiska rättskällor. De kompletterar kapitlets inledande material som kan framstå som något abstrakt med teoretiska koncept om rättsstaten, med historiska exempel på när erkända rättsstater i sin maktutövning glidit från de ursprungliga koncepten av rättssäkerhet. Det blir således ett inslag av komparativ rätt, men inte som renodlad metod. Uppsatsens enda rättsfall som presenteras ingående redogörs för i detta kapitel. Ett rättsfall från Europadomstolen där Sverige ansågs brista i sin *ex post facto* kontroll beträffande militär signalspaning. Se delanalys för analog jämförelse på temat hemliga tvångsmedel.

Materialet i kapitel 3 är sedvanligt erkända rättskällor inom rättsdogmatiken. Förarbeten i form av statliga utredningar varvas med utskottsbetänkanden och propositioner för att ge läsaren en uppfattning om hur den svenska rättsstaten

---

<sup>32</sup> Se t.ex. Kronholm, Erik, *Personlig integritet – ett minneblott?*, Examensarbete på juristprogrammet, VT22.

förflyttat sina positioner i frågan om rättseffektivitet kontra rätten till privatliv. Kapitel 3 presenterar även gällande rätt för de olika hemliga och preventiva tvångsmedel som finns att tillgå i svensk rätt. Utöver att fastställa gällande rätt presenteras även två centrala SOU:er från 2022. Dessa utredningar utreder och föreslår ytterligare expansioner av hur de hemliga och preventiva tvångsmedlen bör användas. Dessa två utredningar kan inte för sig själva stå som grund för en resonemang om *de lege ferenda*, om det inte vore för att regeringen även lämnat in en lagrådsremiss i linje med dessa två utredningar. Lagrådsremissen presenteras översiktligt i anslutning till utredningarna.

I kapitel 4 presenteras en intervjustudie genomförd med två praktiker inom rättskedjan. En polisiär förundersökningsledare och en advokat. Intervjumaterialet bör inte per automatik tolkas som representativt för respektive yrkeskår. Materialet bidrar istället med praktiska inblickar i det dagliga arbetet och det praktiska utfallet från lagstiftningen. Materialet bidrar till att forskningsfrågan kan besvaras med ytterligare ett djup som inte endast grundar sig i en teoretisk sammanställning av material.

Det sker en delanalys i slutet av varje kapitel. Därför kommer endast några ytterst korta avslutande reflektioner presenteras i kapitel 5.

## 2 Individens skydd

Som presenterats i den teoretiska utgångspunkten består rättssäkerhet av en balans mellan staten och den enskilde. I detta kapitel presenteras ett antal praktiska exempel på när utfallet förskjuts i en riktning, som ifrågasätter de grundläggande beståndsdelarna av rättssäkerheten.

### 2.1 Sverige fälls för att inte upprätthålla skyddet för privatliv

Rätten till skydd för ens privatliv är inte enbart skyddat i svensk lag, utan även i EKMR, närmare bestämt artikel 8. I artikel 8 framgår att var och en har rätt till skydd för sitt privatliv och sin korrespondens. I den andra punkten i samma artikel är det skrivet att;

*”Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.”*

- EKMR art. 8.2

Beträffande inskränkningar i rättigheter beskriver Alexy det väldigt väl. Han skriver att det inte är konceptet av en begränsning som är problemet i sig. Problemet grundar sig snarare i att identifiera var gränsdragningen ska gå och urskilja skiljelinjen mellan begränsning och reglering.<sup>33</sup> Det är delvis det detta rättsfall berör.

Rättsfallet *Centrum för rättvisa v. Sverige*<sup>34</sup> grundar sig i frågan huruvida Sverige brustit i sina förpliktelser att upprätthålla de rättigheter som artikel 8 i EKMR innefattar. Centrum för rättvisa (nedan benämnd klaganden) menade på att svensk lagstiftning och FRAs utförande av denna genom sin övervakning av fiberkablar och därmed inhämtning av stora mängder data via signalspaning var en kränkning av klagandens rättigheter. Svenska staten (nedan benämnd svaranden) invände delvis att klaganden inte var en part som berördes av lagstiftningen och därmed inte var berättigad part i målet. I övrigt invände även svaranden att all kommunikation inte övervakades inom ramen för denna lagstiftning, utan endast den som passerade gränsen till utlandet.<sup>35</sup> Det sker inte en uttömmande redogörelse i denna uppsats beträffande vad som krävs för att anses besitta offerstatus (victim status) och därmed behörig att

---

<sup>33</sup> Alexy (2002) s. 178.

<sup>34</sup> Centrum för rättvisa v. Sverige, nr. 35252/08, dom meddelad 25 maj 2021.

<sup>35</sup> Ibid. p.3, 152 och 155.

föra talan i målet. Inte heller sker en redogörelse för den materiella rätten beträffande signalspaningen. Det ska däremot konstateras att domstolen finner klaganden som behörig part i målet, samt att den materiella rätten i bemärkelsen hur lagtexten är skriven, ligger inom ramen för Sveriges tolkningsrätt (margin of appreciation) av EKMR.<sup>36</sup>

Det relevanta för uppsatsen är i stället hur domstolen gör bedömningen av hur tillämpningen och effekten av lagstiftningen bedöms som förenlig med EKMR eller inte. Domstolen konstaterar att det förvisso är naturligt för stater att anpassa sig efter att hot mot nationen och dess invånare i större utsträckning befinner sig i den digitala sfären nu än förr, och att möjligheten att fånga upp dessa digitala hot endast är möjligt med denna typ av övervakning. Detta föranleder också domstolen att behöva göra en bedömning av hur dessa metoder utförs, för att säkerställa att det sker på ett konventionsenligt sätt och att säkerställa att det finns säkerhetsventiler i systemen som skyddar medborgarna mot missbruk till följd av övervakningen.<sup>37</sup>

Signalspaningen samlade in och kategoriserade data i fyra steg. Det första steget innebar att all trafik som passerade riksgränsen fångades upp. Det andra steget innebar en kartläggning av den data som inhämtas med specifika sökord och selektorer. Det tredje steget innebar att en analytiker granskade materialet som sällats ur och nått det tredje steget i processen. Det innefattar lagring av data som bedömts relevant samt att denna kan delas med andra underrättelsetjänster. Domstolen gjorde ställningstagandet att för varje av dessa fyra steg som data passerar, ökar den potentiella inskränkningen av skyddsvärdet som artikel 8 avser att upprätthålla. Domstolen påpekar däremot att även om varje steg innebär en ökad inskränkning, är det inte per definition i strid med artikel 8 eftersom inskränkningarna kan vara rättfärdigade. Genom fastställd praxis från Europadomstolen ska tre aspekter tas med i bedömningen. Det måste finnas en lag som tillåter den specifika lagstiftningen, det måste finnas ett legitimt mål med inskränkningen, som framgår av lagparagrafen och det måste slutligen vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå målet. Lagen måste även vara tillgänglig och effekten av lagen måste vara förutsägbar. Domstolen betonar att förutsägbarhet i kontexten av hemlig övervakning inte åsyftar att det ska vara förutsägbart för en specifik person. Det som åsyftas är att eftersom den part som verkställer övervakningen gör detta utan insyn och i hemlighet, är risken för godtycklighet påtaglig. Det blir därför grundläggande, enligt domstolen, att den inhemska lagen måste vara precis, för ge medborgarna en tydlig indikation på under vilka förhållanden som den offentliga makten är berättigad till att använda dessa medel.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid. p. 177, 178 och 316.

<sup>37</sup> Ibid. p. 237.

<sup>38</sup> Ibid. p. 244, 245, 246 och 247.

Beträffande kraven för övervakning i brottsundersökningar har domstolen redan fastslagit praxis gällande minimumstandarder vad länders materiella rätt ska innehålla för att motverka maktmissbruk. Det första är typen av brott som kan leda till övervakning, det andra är en definition av vilken typ av individer som kan komma under övervakning, det tredje kravet är en begränsning i tid hur länge en övervakning får ske, det fjärde kravet är en fastslagen procedur för hur granskning, användande och lagring av den data som samlas in används, det femte kravet är fastslagna försiktighetsåtgärder när informationen ska delas med tredje part, och det sjätte och sista kravet är när informationen bör eller ska raderas.<sup>39</sup>

En faktor som domstolen listar som fundamental för att minimera risken för missbruk av övervakningen är möjligheten till efterkontroll av ett beslut, en s.k. ex post facto kontroll. Domstolen konstaterar vidare att det inte nödvändigtvis kan krävas att en enskild person får vetskap om att denne har varit övervakad, då det kan äventyra hela syftet med övervakningen. Det menar domstolen däremot ställer ännu högre krav på någon annan form av kontrollmekanism som uppfyller kravet på ex post facto kontrollen. Domstolen noterar vidare att det finns en sådan funktion i den svenska lagen som möjliggör för individer och organisationer som misstänker att de har varit under övervakning att begära en prövning hos SIUN.<sup>40</sup> SIUN behöver inte meddela om övervakning skett eller inte, endast om övervakningen varit otillbörlig eller inte.<sup>41</sup> Det framgår av signalspaningslagens 10 § 1st. att ”Den myndighet som regeringen bestämmer (kontrollmyndigheten) ska kontrollera att denna lag följs.”<sup>42</sup> Vidare i andra stycket framgår det att ”Myndigheten får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd meddelat enligt denna lag”<sup>43</sup> Kontrollmyndigheten är SIUN.<sup>44</sup>

Europadomstolen konstaterar att SIUN är ansvarig för både att utreda om fel har begåtts, och att ta beslut att övervakning ska upphöra. Domstolen menar således att det kan uppstå situationer när SIUN ska granska sina egna beslut, och att detta kan väcka en del tvivel huruvida det kan göras med objektivitet och noggrannhet. Domstolen menar på att den dubbla rollen som SIUN

---

<sup>39</sup> Ibid. 249.

<sup>40</sup> Ibid. p. 356,

<sup>41</sup> 10 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen), jfr Ström, Daniel, lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 10 a §, Juno lagkommentar (Besökt 2023-02-22).

<sup>42</sup> Signalspaningslagen 10 § 1st.

<sup>43</sup> Ibid. 10 § 2st.

<sup>44</sup> Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten 2 §.

innehar kan generera konflikter som medför en risk att förbise egna tillkortakommanden i syfte att undvika kritik och konsekvenser.<sup>45</sup>

Domstolen gör bedömningen att SIUN:s dubbla roll och avsaknaden av möjligheten för den enskilde att få ett utförligt besked om denne utsatts för övervakning åsidosätter den ex post facto funktion som krävs för att Sverige ska anses upprätthålla de skyddsgarantier de är åtagna att göra. Domstolen anser därmed att i detta fall har en oskälig inskränkning skett av konventionens artikel 8.<sup>46</sup>

Som en följd av domslutet utvecklade Sverige en handlingsplan för att bemöta kritiken i domen. I den första handlingsplanen bemötte inte Sverige direkt kritiken mot ex post facto ordningen, men i en senare kompletterad handlingsplan påpekade Sverige att ex post facto funktionen regleras i 10 § a spaningslagen. Regeringen påpekade att enligt svensk grundlag har regeringen ingen möjlighet att instruera myndigheter hur de ska tolka lagen, eftersom dessa är självständiga organ. Regeringen menar därför på att det är upp till SIUN att tillämpa gällande rätt.<sup>47</sup>

## 2.2 Mission Creep som fenomen

För att bedöma hur avvägningen i Sveriges rättsutveckling på området hemliga tvångsmedel har förändrats över tid, kommer fenomenet mission creep ligga till grund för den analysen. Därav kommer en historisk förklaring på hur andra rättssystem har influerats av fenomenet.

Begreppet *Mission Creep* härstammar ursprungligen från militära sammanhang där ett uppdrag får så många tillägg eller förändringar, att det ursprungliga syftet börjar förskjutas eller förloras.<sup>48</sup> I den juridiska litteraturen förekommer begreppet även i sammanhang där lagmotiv och sedermera lagar och tillägg förändras, och tolkas på ett sätt att det ursprungliga syftet urholkas eller förändras. I en artikel publicerad i den juridiska publikationen *Loyola of Los Angeles Law Review*, skriver författarna om hur mission creep förekommit i USA gällande hemlig telefonavlyssning (wire tap) sedan början på 1920-talet. Under den perioden användes hemlig telefonavlyssning utan tillstånd frenetiskt av federala myndigheter för att hitta försäljare av alkohol under förbudstiden. 1928 förbjöds FBI att använda hemlig telefonavlyssning

---

<sup>45</sup> Supra n. 35, p. 359.

<sup>46</sup> Ibid. p. 372 och 374.

<sup>47</sup> Action plan, Ministry of foreign affairs Sweden, 25 November 2021, DH-DD(2021)1278 och Action plan Ministry of foreign affairs Sweden, 25 May 2022, DH-DD(2022)575.

<sup>48</sup> Jmf. t.ex. definitionen av "Mission creep" I Cambridge dictionary <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/mission-creep>.

överhuvudtaget.<sup>49</sup> Under andra världskriget ansågs hemlig telefonavlyssning återigen motiverat men lagstiftningen var luddig och olika stater hade olika struktur på sina lagar, vilket försvårade för en federal myndighet som FBI. I takt med att den organiserade brottsligheten i USA bredde ut sig, uppstod återigen debatten gällande behovet av hemlig telefonavlyssning. På ena sidan debatten krävdes mer övervakning för att stoppa gängkriminaliteten, och på motsatta sidan krävdes ett totalt förbud för att bevara medborgarnas fri- och rättigheter.

1968 infördes *Title III* på federal nivå. Tanken var att lagen skulle verka som en kompromiss mellan de två sidorna. Den hemliga telefonavlyssningen skulle återigen bli ett verktyg i polisens arsenal mot brottsligheten, men det skulle sättas in omfattande säkerhetsventiler för att hindra missbruk och godtycklighet. Vid lagens tillkomst innehöll förslaget ett antal grundläggande krav för att hemlig övervakning skulle få användas. Det första var att övervakning aldrig få ske utan tillstånd (warrant), det andra var att polisens utredare måste uppfylla en form av ett nödvändighetsrekvisit, där de var tvungna att påvisa att målet inte gick att helga med andra medel än just hemlig avlyssning. Det tredje kravet var att övervakning endast var tillåten utifrån ett urval av brott i den fastslagna brottskatalogen. Ytterligare en aspekt som inte var ett krav, var att den övervakande myndigheten måste meddela den övervakade efter att så har skett, så att denne har möjlighet att väcka talan om denne anser att detta skett på otillåten grund. Alltså fanns redan från början en form av ex post facto kontroll inbyggt i systemet.<sup>50</sup>

När Title III kodifierades in i lag, var syftet tydligt att övervakning endast skulle vara reserverat för de absolut grövsta brotten som inte gick att lösa på annat sätt. Artikelförfattarna konstaterar att vid lagens införande skedde ett antal hundra avlyssningar per år, i dagsläget sker ett antal tusen per år. Författarna menar på att en av förklaringarna till ökningen är att den amerikanska kongressen har utvidgat brottskatalogen för vilka brott som tillåter övervakning 31 separata tillfällen sedan lagen infördes. Vid 2018 var t.ex. brotten "Obscenity" och "failure to appear in court" införda på listan över brott som tillåter hemlig telefonavlyssning.<sup>51</sup> Vidare menar artikelförfattarna på att nödvändighetskravet inte längre upprätthålls av domstolarna. Flera olika domstolar i olika delstater har beviljat övervakning utan att det framgår på vilket sätt utredarna har försökt bedriva utredningen med andra mindre påträngande metoder. Detta sker även om det uttryckligen står i lagen att en sådan motivering ska finnas med vid ansökan till domstolen för att ett beviljande ska ske. Utöver nödvändighetskravet menar författarna även på att post ex facto kontrollen brister. I ett fall som avslutades 2018 hade 1739 personer förekommit i

---

<sup>49</sup> Jennifer S. Garnick, Patrick Toomey, Naomi Gilens, Daniel Yadron, Jr., *Mission Creep and wiretap act 'Super warrants': A cautionary tale*, Loyola of Los Angeles law review, vol.52, Issue 4 (2019), pp. 431-462, p. 435 f.

<sup>50</sup> Ibid. s. 439 ff.

<sup>51</sup> Ibid. s. 443 f.



över 91 111 olika kommunikationer, men endast 345 personer hade underrättats om att deras kommunikation övervakats av den hemliga telefonövervakningen.<sup>52</sup> Författarna konstaterar att mängden övervakningar ökat dramatiskt sedan lagen infördes, säkerhetsventilerna har vattnats ur och lagen har i flertalet gånger utvidgats för att tillämpas på mindre allvarlig brottslighet, en direkt kontrast till förarbetena i lagen.<sup>53</sup>

Det finns även andra former av mission creep, t.ex. när tillfälliga lagstiftningar i undantagsfall sedan permanentas i efterhand som de normaliseras i samhället. Ett tydligt exempel på ett sådant fall är när Storbritannien införde en rad av tillfälliga lagstiftningar för att bekämpa den Irländska Republikens Armé (IRA). Till följd av att IRA i större utsträckning började utföra våldsdåd mot civila mål och tjänstemän som var associerade med Storbritanniens kontrollorganisation över Nordirland, infördes ett antal ”nödlagar” som skulle vara tillfälliga i syfte att bekämpa den lavinartade ökningen av våldsdåd på Nordirland.<sup>54</sup>

Lagförslagspaketet *The Prevention of Terrorism (Temporary provisions) Act, 1974*, infördes på under 48 timmar från att det presenterades. Nödlagarna bestod av tre elementära utgångspunkter. Dessa var förbud, uteslutning och kvarhållning. Förbudet delades i sin tur upp i tre delar. Förbud mot att vara medlem i IRA, förbud mot att stödja organisationen ekonomiskt eller med husrum eller dylikt, och slutligen förbud mot att bära symboler som uttrycker stöd för organisationen. Uteslutningsaspekten av lagstiftningen innebar att en person som misstänktes tillhöra organisationen kunde utvisas ur Storbritannien av utrikesdepartementets företrädare i Nordirland. Slutligen innehöll lagen en inskränkning av drakonisk proportion, nämligen att vem som helst som misstänktes för att tillhöra organisationen och planera ett terrordåd kunde bli anhållen upp till 48 timmar på beslut av en polisman, och ända upp till 5 dagar utöver det, om godkänt av inrikesministern. Under dessa dagar fick personen inte kontakta omvärlden eller ett juridiskt ombud. Även kravet på att hålla häktningsförhandling enligt den sedvanliga common law proceduren vad undantaget för personer misstänkta för terroristbrott.<sup>55</sup>

Det dödliga våldet i konflikten kulminerade redan innan lagen infördes. 1972 dog 467 personer till följd av konflikten, 1975 när den tillfälliga lagstiftningen förnyades hade dödstalen halverats. Artikelförfattarna påpekar en form av ofrånkomliga ironi i att de åren som sedan följer, minskar dödstalen för varje år, men lagstiftningen fortsätter förnyas. 1984 inkluderades även internationell terrorism i lagstiftningen. Senare skulle det visa sig att kampen mot terrorister och de undantag i den straffprocessuella ordningen som fanns

---

<sup>52</sup> Ibid. s. 447 och 453.

<sup>53</sup> Ibid s. 460.

<sup>54</sup> Fletcher N. Baldwin Jr., Daniel Ryan Koslosky, *Mission Creep in National Security Law*, West Virginia Law Review, vol. 114., Issue 2 (Winter 2012) pp. 669-724., s. 677.

<sup>55</sup> Ibid. s. 675 ff.

beträffande övriga brott, även skulle påverkas av terrorlagstiftningen. Ett tydligt exempel på detta är de s.k. *Diplockrättegångarna*, där en misstänkt terrorist kunde föras inför en enskild domare utan jury. Mellan 1980 och 1986 ställdes i snitt 630 åtalade inför rätta i denna typ av specialdomstol, men upp till 40% var åtalade för andra brott än den ”brottskatalog” som var fastslagna i lagen. Om en åtalad var åtalad för två brott, ett som fanns med i ”brottskatalogen” och ett som var ett ”vanligt” brott i straffrättslig mening, hade den åtalade rätt till en vanlig rättegång med jury. Straffprocessrätten åsidosattes till den grad att domare i dessa specialrättegångar började döma de åtalade utan jury, även om brottet var ett sådant brott som medgav rätten till jury. Detta skedde i synnerhet om domaren ansåg att en jury ändå kunde funnit den åtalade skyldig.<sup>56</sup> Artikelförfattarna beskriver risken med fenomenet som ”Mission creep can be a significant threat for the continued protection of civil liberties during a time of crisis, or the perception thereof.”<sup>57</sup>

## 2.3 Behövs en inskränkning i individers frihet för en högre säkerhet?

Exemplen rörande mission creep ovan har något gemensamt. Båda fallen av mission creep har uppstått i en tid av kris när påtryckningen på politiker varit stora. I USA under förbudstiden som sedan övergick till att försöka bekämpa den organiserade brottsligheten, och i Storbritannien av samma skäl, bekämpa terroristerna som satte bomber på gatorna i Nordirland.

Vad som innefattas i begreppet *frihet* kan variera och är inte självklart. Jeremy Waldron har författat en artikel beträffande balansen mellan säkerhet och frihet. I sin artikel poängterar författaren att begreppen frihet och rättighet ibland anses ha olika innebörd. Waldron exemplifierar att begreppet individuell frihet (civil liberties) i sin mest direkta tolkning, innefattar rättigheter för individen. Detta kan t.ex. innefatta yttrandefrihet och religionsfrihet. Waldron menar även att begreppet individuell frihet innefattar rättigheter jämt mot staten, t.ex. att staten inte lyssnar på ens telefonsamtal.<sup>58</sup> Artikeln skrevs 2003, och inleds med ett konstaterande att det verkar finnas en allmän konsensus bland den amerikanska befolkningen att 11 september attackerna motiverar en viss inskränkning i medborgarnas friheter. Waldron menar på att benägenheten att acceptera en större inskränkning ökar i takt med att ett upplevt hot mot ens egna säkerhet ökar. Författaren exemplifierar detta med tre olika terrorattentat. Det första exemplet är terrorattackerna kring de olympiska spelen i München 5 och 6 september 1972, där 12 personer mördades. Det andra exemplet är flygplansbomberna på Air flight India 182 och Pan Am 103 där hundratals människor omkom. Det tredje exemplet är 11 september

---

<sup>56</sup> Ibid. s. 678 ff.

<sup>57</sup> Ibid. s. 674.

<sup>58</sup> Waldron, Jeremy, *Security & Liberty: The image of balance*, Journal of Political Philosophy, Vol. 11 Issue 2, p. 191-210. S. 195 f.

attackerna där tusentals dog. Waldron menar att i takt med att terrordåden skördar fler liv och att hotet blir större, förändras den accepterade balansen mellan frihet och säkerhet. Resultatet enligt författaren blir således en form av politisk defeatism, där staten som alltid vill ha mer makt utnyttjar ett terrorattentat för att tillskansa sig mer makt.<sup>59</sup>

Även om Waldrons artikel skrevs för 20 år sedan, är den fortfarande högaktuell i Sverige 2023. Detta med anledning av de flertalet parallella utredningar som svenska staten producerat de senaste åren på temat mer övervakning, mindre frihet. En remissinstans som inte höll igen beträffande den uppfattningen var den Juridiska fakultetsstyrelsen i Lund i sitt remissvar för SOU 2022:50 *Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden*. Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget att hemliga tvångsmedel ska användas för ”bättre” möjligheter att verkställa frihetsberövanden. I sitt yttrande skriver styrelsen ”Huvudskälet till fakultetsstyrelsens ståndpunkt är att utredningen inte genomfört intresseavvägningen (proportionalitetsbedömningen) mellan effektivitetsskäl och den grundlagsskyddade rättigheten till personlig integritet på ett adekvat sätt.”<sup>60</sup> Fakulteten utvecklar sitt resonemang med att utredningens problemformulering, att en person avviker mellan domen vinner laga kraft och verkställigheten av straffet ska påbörjas och sedan är svåra att lokalisera, är ett problem av praktisk natur, som härstammar från kriminalvårdens rutiner, resurser, kompetens och organisation.<sup>61</sup> Fakulteten slår även ner på att utredningen själv konstaterar att många av de personer som avvikit, kan hittas med traditionellt polisarbete såsom t.ex. spaning. Detta menar fakulteten återigen är ett faktum som härstammar från resursbrist och bristande myndighetsrutiner och således inte är skäl att inskränka den personliga friheten. Fakulteten beskriver även den generella problematiken med statlig övervakning, att den ökar repressionsnivån, och att ”Frihet från hemlig statlig övervakning är det som skiljer en demokratisk stat från en totalitär stat.”<sup>62</sup> Vidare konstaterar fakulteten, att utredningen är en del av en trend där flertalet andra utredningar även kommit fram till att individens friheter ska åsidosättas till förmån för en ökad statlig övervakning. Avslutningsvis konstaterar även fakulteten, att det faktum att utredningen hänvisar till andra rättssystem, saknar intellektuell bärkraft, eftersom det inte går att konstatera att de andra rättsordningarna gjort korrekta bedömningar och tagit hänsyn till den personliga friheten. Fakulteten exemplifierar sitt resonemang med att Folkrepubliken Kina har en viss nivå av övervakning, men att det inte per automatik innebär skäl för Sverige att införa densamma.<sup>63</sup>

Det är inte bara den Juridiska fakulteten i Lund som uttrycker en viss skepticism gällande de ökade antalet utredningar om hemliga tvångsmedel och deras

---

<sup>59</sup> Ibid. s. 191.

<sup>60</sup> Juridiska fakulteten, *Remiss: Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50)*, Dnr V 2022/2510, 2023-02-24, författat av Universitetslektor Sverker Jönsson.

<sup>61</sup> Ibid. s. 1.

<sup>62</sup> Ibid. s. 2.

<sup>63</sup> Ibid. s. 2.

slutsatser beträffande avvägningen mellan mer övervakning och individens fri- och rättigheter. Gunnel Lindberg, f.d. överåklagare och numera ordförande för Säkerhets- och integritetsnämnden, uttrycker sig milt sagt skeptisk till utredningarna som florerar om hemliga- och preventiva tvångsmedel. I en intervju i svenska tidskriften *Dagens juridik* beskriver hon att ”Jag blir rädd när politiker säger att polisen ska få alla verktyg på önskelistan.”<sup>64</sup> I intervjun beskriver Lindberg utvecklingen av hemliga tvångsmedel och att det finns en beröringsskräck när det kommer till att lagföra åklagare som brutit mot lagen. Lindberg säger själv att ”Jag tror att både åklagare och domare har en känsla av att den här typen av fel är sådant som de själva hade kunnat göra sig skyldiga till och att det därför inte kan betraktas som ett straffbart tjänstefel.”<sup>65</sup> Intervjun sker i samband med att Säkerhets- och integritetsnämnden har avgett ett remissyttrande angående SOU 2022:52 *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel*. Lindberg beskriver en förståelse för att de brottsbekämpande myndigheterna behöver effektiva verktyg och att hemliga tvångsmedel är effektivt, men oroande. Vidare beskriver Lindberg att strävan efter att ge polis och åklagare bättre verktyg medför en uppenbar risk att analysen och utvärderingen av de sammantagna effekterna blir lidande. Ett exempel på detta menar Lindberg är faktumet att det pågår flera parallella utredningar om hemliga tvångsmedel, samtidigt som det pågår utvärderingar av tidigare lagstiftningen, något Lindberg menar på resulterar i att ny lagstiftning kommer på plats innan den tidigare har utvärderats. I intervjun exemplifierar Lindberg flertalet aspekter av utredningen. En av dessa aspekter är att brott med stort spann i straffvärde föreslås tas med, något som Lindberg menar ökar risken för att utredningen inleds med en grövre misstanke för att få tillgång till hemliga tvångsmedel, för att sedan rubriceras ner till ett brott med lägre straffvärde. På frågan om Lindberg ser att detta skulle kunna vara ett systemfel svarar hon att ”Nej, det är inget jag har belägg för, men jag ser risken för att det skulle kunna bli så.”<sup>66</sup> Lindberg problematiserar de stora kliven i lagstiftningen och påtalar att förutsägbarheten riskerar att bli lidande, i synnerhet rörande de förslagen om att hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning föreslås få användas mot någon som skäligen kan misstänkas för ett brott. På frågan förslaget om att hemliga tvångsmedel hemliga tvångsmedel ska få användas utan att det finns en konkretiserad och individualiserad misstanke, svarar Lindberg att ”Det innebär en stor förändring. Tvångsmedelsanvändningen blir mindre förutsägbar och riskerar att i större utsträckning riktas mot personer som visar sig vara varken misstänkta eller intressanta för utredningen.”<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Wahlberg, Stefan, ”Jag blir rädd när politiker säger att polisen ska få alla verktyg på önskelistan”, *Dagens Juridik*, 2022-11-18, Besökt 2023-03-02.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

## 2.4 Delanalys

Uppsatsens teoretiska utgångspunkt är formulerad utifrån Frändbergs beskrivning av att värdet i rättsstatsideologin ligger i att den enskilda individen besitter ett rättsligt skydd mot staten och dess maktutövning. Enligt rättsstatsideologin är både staten beskyddaren och förtryckaren. Det går med enkelhet att inplacera Sverige som materiell rättsstat, eftersom svensk rätt tryggar individens rättigheter mot statliga ingripande i lagen. Jag instämmer med Frändbergs beskrivning av att det blir något paradoxalt när staten både blir hotsobjektet, med risk för hemliga tvångsmedel, och samtidigt ska vara beskyddaren genom SIN. Jag menar på att begreppet *rättsstat* är ganska enkelt att tillskriva en stat eller inte, främst genom att se över landets rättsordning. Det är däremot inte synonymt med att landet är demokratiskt. Även en diktatur kan ha en rättsordning. Begreppet rättsstat måste således brytas ner i fler beståndsdelar för att bedöma om den är demokratisk eller inte. En av de mest centrala delarna för en rättsstat blir rättssäkerheten. Rättssäkerhet är inte heller ett enhetligt begrepp i sig själv. Advokatsamfundet belyser legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och att lagstiftning ska vara precis och tydlig. Paczenik har i sin tur kritiserat synsättet att stolpa upp principer eftersom det saknas en övergripande och sammanhängande teori. Paczenik menar på att kravet på förutsägbarheten är en central del av rättssäkerheten.

Jag tycker att både Advokatsamfundet och Paczenik lyfter viktiga principer. Problemet med att se till principer som kodifieras in i lag, är att det kan ge en falsk trygghet av rättssäkerhet. För Sverige del finns ett skydd mot att staten övervakar medborgarna både i grundlagen och via EKMR. Vid en första anblick kan det uppfattas som ett uttryck för den materiella rättsstaten. Något som associeras med demokratiska rättsordningar. Det vi vet är däremot att skyddet kommer med undantag. Det finns skäl då en inskränkning är motiverat, enligt lagstiftaren. Jag är därmed benägen att hålla med Paczeniks kritik att endast se till principer och lagstiftning, för så fort de kommer med undantag riskerar det att öppnas Pandoras ask. Även om ett samhälle går i linje med Paczenik och Advokatsamfundets linje, kvarstår frågan om var gränsdragningen går mellan rättseffektivitet och skyddet för privatlivet. Jag tror i enlighet med Alexys framställning, att de flesta medborgare i Sverige skriver under på en viss inskränkning för att polisen ska kunna arbeta mot grov organiserad brottslighet. Men jag tror även att svenska folket önskar att det begränsas till just kriminella. Vilket ställer stora krav på lagstiftaren att skapa en förutsägbar lagstiftning.

Nästan 30 år efter Paczeniks teoretiska modell återkommer domskäl i linje med hans resonemang, i form av Europadomstolens avgörande *Centrum för rättvisa v. Sverige*. Europadomstolen fastslår just att effekten av en övervakningslag måste vara förutsägbar, inte i vem som specifikt kommer övervakas, utan att lagen måste vara precis för att medborgarna ska få en tydlig indikation över hur tvångsmedlet kommer att användas. Domstolen

konkretiserar detta med krav på vad materiella rätten ska innehålla, t.ex. en definition av vilken typ av individer som kan komma under övervakning.

När en rättsstat får med ovanstående faktorer som legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, förutsägbarhet och tydliga och precis lagar, kan det i ett in- finna sig en känsla av trygghet för medborgare. Eftersom rättsstaten både upp- fyller teoretiska modeller av rättssäkerhet och utfall i domstolarna i enlighet med lagstiftningen, så att förutsägbarheten också är i linje med utfallet. Jag menar på att ett sådant perspektiv kan medföra att man förbiser större föränd- ringar över tid.

Att inte se lagstiftningsarbete under en längre tidsperiod kan medföra att vik- tiga perspektiv missas. Ett sådant perspektiv är *mission creep*. Historiska ex- empel på mission creep har redogjorts för i uppsatsen. Fenomenet grundar sig i stora förändringar som ofta sker över längre tid med små steg emellan varje förändring. T.ex. Amerikanska *Title III*, vars brottskatalog utvidgats 31 gånger sedan den infördes. Vid införandet skulle lagen gälla synnerligen all- varlig brottslighet, men i dagsläget kan det räcka med att inte inställa sig vid rättegång.

Waldron lyfter en viktig aspekt av mission creep. Att fenomenet ofta sker i en tid när ett land befinner sig i en större kris. Utan att själv analysera huruvida mission creep har skett i svensk rätt än, kan Waldrons argument återfinnas i remissvaret till SOU 2022:50 från juridiska fakulteten i Lund. Fa- kulteten beskriver nämligen hur utredningen är en del av en trend av utred- ningar som föreslår ett utvidgat tillämpningsområde. Med beaktning av sam- hällsutvecklingen beträffande de gängskriminellas våldskapital, befinner sig politikerna i ett pressat läge att visa sig handlingskraftiga inför väljarna. Jag skulle därmed säga att risken för mission creep enligt Waldrons argument och de övriga historiska exemplen, är stor i svensk lagstiftning nu. Men för att kunna bedöma om det har skett eller inte, behöver en analys av utvecklingen i den svenska rätten på området ske. Mer om det i delanalys för kapitel 3.

# 3 Hemliga- och preventiva tvångsmedel

## 3.1 Allmänna principer

### 3.1.1 Legalitetsprincipen

Det finns vissa gemensamma juridiska principer som genomsyrar hela området av tvångsmedel. Denna uppsats är inriktad på de hemliga och preventiva tvångsmedlen. Eftersom utövandet av tvångsmedel kretsar kring avvägningen mellan statlig maktutövning och de enskildas fri- och rättigheter, finns det ett antal principer som den offentliga makten måste förhålla sig till. JO har i ett beslut yttrat sig att det finns fyra principer som ska beaktas vid användandet av hemliga tvångsmedel. Det är legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, samt behov- och proportionalitetsprincipen.<sup>68</sup> Legalitetsprincipen en grundlagsstadgad princip som genomsyrar samtliga delar av statens maktutövning.<sup>69</sup> När det kommer till tvångsmedel i synnerhet, innefattar legalitetsprincipen att det måste finnas en lag som medger intrång i den enskildes rättsfär. Det innebär även att dessa bestämmelser ska tolkas ordagrant.<sup>70</sup> I ett avgörande gällande ett beslag hos en rikstäckande tidning vars elektroniska data möjligen innehöll identiteten på misstänkta brottslingar har HD har däremot uttryckt att det finns utrymme för att göra en analog tillämpning av lagstiftningen i de fall att det är gynnande för den enskilde. I målet var frågan beslagsförbudet av fysiskt material enligt 27 kap. 2 § RB, analogt kunde tolkas skydda även elektroniskt material. HD fann att en analog ändamålstillämplig tolkning kan göras, om det stärker skyddet för skyddssubjektet.<sup>71</sup>

### 3.1.2 Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen i kontexten tvångsmedel innebär att de endast får användas i de syften som anges i lagstiftningen. Principen i detta fall är en produkt utav 2 kap. 20 och 21 §§ RF, och i förlängningen EKMR art. 8.2. I svensk rätt innebär det att principen ska återspeglas i varje enskilt fall där syftet med tvångsövervakningen ska anges. Innan ett beslut fattas ska beslutfattaren pröva om ändamålet infaller inom tvångsmedlets tillämpningsområde.<sup>72</sup> Ett exempel på när en åklagare agerat i strid med ändamålsprincipen var när denne ålade en person med reseförbud samt att personen skulle överlämna sitt pass. Åklagaren beslutade sedan om husrannsakan för att eftersöka passet,

---

<sup>68</sup> JO 2018/19 s. 340.

<sup>69</sup> Se avsnitt 2.1.1.

<sup>70</sup> Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel: när och hur får de användas?*, Femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2022, s.63.

<sup>71</sup> NJA 2015 s. 631 p. 23 och p. 40.

<sup>72</sup> Lindberg (2022) s. 64 f.

något som JO inte ansåg förenligt enligt med de tillåtna ändamålen för husrannsakan.<sup>73</sup>

### 3.1.3 Behov- och proportionalitetsprincipen

Dessa principer överlappar varandra till viss del. Behovsprincipen innefattar, som det låter, att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov och att resultatet inte kan nås med mindre ingripande åtgärder. Ett pågående tvångsmedel ska avslutas omedelbart när behovet av detta inte längre finns. Proportionalitetsprincipen i sin tur innebär att vid beslut av tvångsmedel ska det i varje enskilt fall prövas om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten står i proportion till det tilltänkta tvångsmedlet.<sup>74</sup> Ingripande av person såsom häktning eller andra inskränkningar i den personliga integriteten anses i regel mer allvarliga än tvångsmedel mot egendom. Ett exempel på när proportionalitetsbedömningen var undermålig från åklagarens sida var när denne begärde häktning beträffande en person bosatt utomlands. Syftet var att få till ett förhör i Sverige. HD underkände häktningen eftersom åklagaren inte kunnat visa att den misstänkte undanhållit sig lagföring eller att den misstänkte inte kunde förhörts via telefon eller annat sätt innan en sådan ingripande åtgärd vidtogs.<sup>75</sup>

## 3.2 Hemliga tvångsmedel

### 3.2.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

De brottsbekämpande myndigheterna har långtgående metoder för att bekämpa brottsligheten, desto allvarligare brottslighet, desto mer ingripande verktyg. Ett av de mer ingripande verktygen är hemliga tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen har i regel särskilda bestämmelser som kräver t.ex. domstolstillstånd, tillsyn och regler om överskottsinformation, mer om detta senare. Det finns ingen tydlig definition vad som utgör ett hemligt tvångsmedel och inte ens 27 kap. 18 § RB med rubriken *Hemliga tvångsmedel* innefattar alla hemliga tvångsmedel. Det finns däremot en proposition där hemliga tvångsmedel listas, enligt den propositionen innefattas, ”*hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, kvarhållande (och kontroll) av försändelse samt hemlig rumsavlyssning.*”<sup>76</sup> På samma sida i propositionen konstateras det även att en grundläggande förutsättning för hemliga tvångsmedel är att en förundersökning har inletts. I den juridiska doktrinen har tre krav ställts upp för att en åtgärd ska anses vara ett tvångsmedel. Torleif Bylund menar på att dessa tre är, *andra åtgärder än straff eller sanktioner, åtgärder med*

---

<sup>73</sup> Ibid. s. 65.

<sup>74</sup> Ibid s. 70.

<sup>75</sup> Ibid s. 72, NJA 2007 s. 337.

<sup>76</sup> Prop. 2013/14:237 s. 43.



*funktioner i straffprocessen och tvång mot person eller egendom.* Notera att Bylunds definition inte tar fäste på t.ex. hemlig telefonavlyssning då verkställigheten av den inte per definition sker med tvång mot person eller egendom, något som Gösta Westerlund genmäler i sin litteratur. Westerlund menar dock på att dessa tvångsmedel ändå måste räknas in i de straffprocessuella tvångsmedlen.<sup>77</sup>

Tvångsmedel delas inte bara upp i kategorin tvångsmedel, hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel, utan deras påverkan på individen eller egendomen de tillämpas på delas även upp i fyra kategorier, *personella, reella, momentana* och *perdurerande*. Personella tvångsmedel är tvångsmedel som har en inverkan på individens fysiska person. T.ex. häktning (24:1-3 RB), kroppsvisitation (28:11 RB) och att fotografera personen (28:14 RB). Reella tvångsmedel till skillnad från personella, riktar sig mot egendom. T.ex. beslag (27:1 RB), kvarstad (26:1 RB) och husrannsakan (28:1 RB). Momentana tvångsmedel fullbordas vid en specifik handling, eller flera handlingar. T.ex. hemlig *avlyssning* av elektronisk kommunikation (27:18 RB), hemlig *övervakning*, av elektronisk kommunikation (27:19 RB) och hemlig rumsavlyssning (27:20 d RB). Något som kännetecknar momentana tvångsmedel är att de avslutas automatiskt efter en viss tid. Perdurerande tvångsmedel innebär att det uppstår ett bestående tillstånd som upphör av ett beslut. Exempelvis kvarstad (26:1 RB), häktning (24:1-3 RB) och anmälningsskyldighet (25:1 RB). Ett tvångsmedel kan alltså falla inom mer än en kategori. De hemliga tvångsmedlen är alltid antingen reella, momentana eller båda kategorierna.<sup>78</sup>

Vid en första anblick av namnen hemliga- och preventiva tvångsmedlen, kan den ena kategorin ses som hemlig och den andra förebyggande. Båda kategorierna är hemliga i sin natur. De preventiva tvångsmedlen är också hemliga, men delas upp i en annan kategori eftersom de fyller ett annat syfte. Mer om detta nedan. Det som kännetecknar de som benämns som hemliga tvångsmedel är i huvudsak de som regleras i 27 kap. RB. Samtliga tvångsmedel i hela RB är straffprocessuella men det som kännetecknar de i 27 kapitlet är att domstolsprövningen där frågan om dessa tvångsmedel ska få användas i det enskilda fallet är hemliga, inte bara verkställigheten.<sup>79</sup> Redan i förarbetena i begynnelsen av hemliga tvångsmedel problematiserades just faktumet att processen är hemlig. Lagstiftaren skriver t.ex.

*”För egen del vill jag till att börja med konstatera att det hemlighållande som själva tvångsmedlet kräver - jag avser då både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning - ger det en särställning i förhållande till de flesta andra tvångsmedel. Som jag tidigare nämnt ligger skyddet mot missbruk av*

---

<sup>77</sup> Bylund i Ekelöf, Per Olof, *Rättegång Tredje häftet*, Åttonde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018 s. 22, jfr med Westerlund, Gösta, *Straffprocessuella tvångsmedel: en studie av rättegångsbalkens 24 till 28 kapitel och annan lagstiftning*, Sjunde upplagan, Bruun Juridik, Stockholm, 2022, s. 26.

<sup>78</sup> Westerlund (2022) s. 3 4 f., Lindberg (2022) s. 47 f.

<sup>79</sup> Lindberg (2022) s. 546.

*andra tvångsmedel - bl.a. straffprocessuella frihetsberövanden - till stor del däri att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och har möjlighet att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, JK eller JO. Användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning omöjliggör en sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma skäl blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedierna illusorisk*<sup>80</sup>

I den vanliga straffprocessuella ordningen kan den utsatte överklaga ett tvångsmedel, men eftersom de hemliga tvångsmedlen i sin natur resulterar i att den enskilde inte vet om att denne övervakas. Kan denne inte heller överklaga beslutet. Det ligger således för handen att staten implementerar någon form av kontrollmekanism under processens gång som tryggar den enskildes rätt mot godtycklighet och missbruk av hemliga tvångsmedel. För att kompensera avsaknaden av insyn från media och allmänheten infördes t.ex. offentliga ombud vid domstolsprövningen av om ett hemligt tvångsmedel ska tillämpas. Varje ombud får dock insyn i enskilda fall och inte någon övergripande insyn i systemet. Utöver systemet kring offentligt ombud finns även en parlamentarisk kontroll. Varje år ska regeringen bistå riksdagen men en skrivelse om hur de hemliga tvångsmedlen använts. Uppgifterna om varje enskilt fall är däremot anonymt, så ingen kontroll av enskilt fall kan ske, vilket inte heller är riksdagens uppgift.<sup>81</sup>

Kontrollfunktionen för hemliga tvångsmedel, består i huvudsak av Säkerhets- och integritetskyddsnämnden (SIN). Utöver SIN finns även JO och JK:s över synsarbete av den statliga verksamheten. JO:s roll är också reglerad i lag, men det huvudsakliga syftet med rollen är att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna efterlevs i den offentliga maktutövningen. Det ska dock noteras att JO inte är en besvärmyndighet och kan således inte ändra ett fattat beslut. Inte heller kan JO utdela någon form av straffrättslig sanktion. I en statlig offentlig utredning sammanställdes informationen kring vilka efterhandskontroller (ex post facto) som finns tillgängliga i det svenska systemet. Nämndens funktion är reglerad i lag, varpå det framgår att uppdraget innefattar att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användande av hemliga tvångsmedel.<sup>82</sup> Vid en snabb överblick kan SIN och SIUN<sup>83</sup> antas ha samma funktion. SIN övervakar de brottsbekämpande myndigheterna som verkar mot inrikes, med SIUN kontrollerar signalspaningen med information som passerar gränsen, alltså delvis utrikes. Båda nämnderna ska löpande granska besluten som tas och de ska på begäran av enskilda undersöka om felaktigheter har begåtts. Det finns däremot en påtaglig skillnad i de två lagarna. 10 § 2 st. i signalspaningslagen, att myndigheten får besluta att viss inhämtning

---

<sup>80</sup> Prop. 1988/89:124 s. 51.

<sup>81</sup> Lindberg (2022) s. 547 f., jfr. 27 kap. 26–28 §§ RB.

<sup>82</sup> SOU 2017:75 s.111, 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, 1 § Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

<sup>83</sup> Se avsnitt 2.1.2.1.

ska upphöra eller att inhämtat material ska förstöras, har ingen motsvarighet i, lag om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

## 3.2.2 Gemensamma bestämmelser för hemliga tvångsmedel

### 3.2.2.1 Sekretess och tystnadsplikt

Det är föga förvånande att processen kring hemliga tvångsmedel är underkastad omfattande sekretess. Vid en överblick av 27 kap. RB framgår det inte några särskilda sekretessregler specifikt rörande de hemliga tvångsmedlen. Det finns däremot sekretessbestämmelser från offentlighet- och sekretesslagen (OSL), som är tillämpliga. Det som i folkmun kallas för förundersökningssekretess är i huvudsak reglerna i 18 kap. 1–3 §§ OSL. I 18 kap. 1 § framgår det att;

*”Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.”*

I paragrafen står det endast tvångsmedel, med det inkluderar även hemliga tvångsmedel.<sup>84</sup> Det framgår vidare ur 18 kap. 19 § OSL 2 st. att de hemliga tvångsmedlen ska inräknas i den tystnadsplikt som följer av 18 kap. 1-3 §§ OSL. När en åklagare sedan ansöker om tillstånd hos en domstol, är domstolen förpliktad under sekretessens om i sin tur följer av 43 kap. 2 § OSL. En journalist försökte begära ut tingsrättens diarium över ärenden om hemlig telefonavlyssning i syfte att få veta hur många ärenden det rörde sig om. HD fann däremot att även diarienummer var en sådan uppgift som hade ett skyddsvärde för att inte röja syftet med sekretessen. Justitierådet Svensson var skiljaktig och ansåg att endast uppgiften om hur många framställningar om teleavlyssning som gjorts under den begärda perioden inte kunde anses motverka syftet med övervakningen.<sup>85</sup>

### 3.2.2.2 Insyn och underrättelse

Även om uppgifterna i en förundersökning är sekretessbelagda har den misstänkte i viss mån rätt att få ta del av ett antal olika uppgifter. Ett exempel på detta är när misstankegraden mot den enskilde uppnår till *skäligen misstänkt*, då ska den misstänkte underrättas om misstanken, enligt 23 kap. 18 § RB. Däremot sker det inte någon rätt till aktinsyn, den inträder först när

---

<sup>84</sup> Se Wågner Hollunger, Offentlighet och sekretesslag (2009:400), 18 kap. 1 §, JUNO (besökt 2023-03-06).

<sup>85</sup> Se NJA 1993 s. 26.

förundersökningen är avslutad, enligt 23 kap. 21 § och 21§ a. Rätten att få ta del av alla uppgifter är däremot inte absolut. Ett undantag är 10 kap. 3 och 3a §§ OSL. För att neka insyn gällande en uppgift krävs att uppgiften är oväsentlig för den enskilde samt att uppgiften saknar betydelse för åtalsfrågan.<sup>86</sup>

Insyn berör även frågan om *ex post facto*, möjligheten till efterkontroll. Det dedikerades en hel proposition till frågan om att utvidga säkerhetsgarantierna vid användandet av hemliga tvångsmedel. Regeringen ansåg att behovet att meddela den enskilde som utsatts för hemlig tvångsövervakning var väl behövligt. Det skulle även inkludera meddelanden om preventiv övervakning. Underrättelseskyldigheten skulle däremot inte omfatta personer som övervakats under misstanken om terrorist- eller sabotagebrott, eller övriga brott mot rikets säkerhet. Propositionens förslag kodifierades i lag genom införandet av tre nya paragrafer, 27 kap. 31–33 §§ i RB. Det kan kort nämnas att det var genom denna proposition som etablerandet av SIN inleddes. SIN, vars uppgift bland annat som ovan redogjort för, är att granska och yttra sig om frågor som rör hemliga tvångsmedel. I ett yttrande som nämnden meddelat, ansågs en misstänkt ha en ovillkorlig rätt att bli underrättad om att hemliga tvångsmedel vidtagits, senast när åtal mot denne väcks. Detta anser nämnden bör gälla även om uppgifter som framkommit via användningen av ett hemligt tvångsmedel inte återopas i målet av åklagaren. Det bör understrykas att nämnden påpekar att informationen att ett hemligt tvångsmedel använts ska framgå, däremot anser nämnden att uppgifter som är förlagda med sekretess inte behöver publiceras.<sup>87</sup>

### 3.2.3 De hemliga tvångsmedlen i RB

#### 3.2.3.1 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK) regleras i 27:18 RB. HAK är i sig inte ett nytt tvångsmedel utan är samma tvångsmedel som tidigare gick under benämningen *hemlig teleavlyssning*. I förarbetena till hemlig teleavlyssning konstaterade lagstiftaren att det är ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och att dessa samtal i regel är skyddade enligt grundlagen. Därför ansåg lagstiftaren att hemlig teleavlyssning reserveras för fall där medborgare i allmänhet är beredda att godta den allvarliga inskränkningen med hänsyn till intresset som utgör motivet för inskränkningen. Lagstiftaren betonar även att hemlig teleavlyssning skulle kunna tänkas användbart i stort sett alla typer av brott, men att det största värdet ligger i kampen mot organiserad brottslighet. Det framhålls även i förarbetet att ett tvångsmedel även kan rentvå en person från misstankar.<sup>88</sup> HAK används

---

<sup>86</sup> Lindberg (2022) s. 555.

<sup>87</sup> Lindberg (2022) s. 557 f., Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, *Åtalads rätt till partsinsyn såvitt avser uppgift om användning av hemligt tvångsmedel*, Dnr 92-2015, 2016-10-13 s. 11 ff.

<sup>88</sup> Prop. 1988/89:124 s. 36 ff, och s. 44.

flitigt av de brottsbekämpande myndigheterna och antalet beviljade tillstånd mellan 2017–2022 ökade från ca. 4500 till över 5000 tillstånd årligen. Det är däremot svårt att bilda sig en uppfattning om totala användningen av tvångsmedel eftersom ett tillstånd kan riktas mot en person med flera telefoner eller flera misstänka.<sup>89</sup> Eftersom användning av HAK kräver att någon är skäligen misstänkt för brott, måste dels en förundersökning föreligga och den måste ha passerat spaningsstadiet. Det kan påpekas att polisen kan vänta med att hålla förhör med den misstänkte då denne riskerat att ändra sitt beteendemönster efter ett förhör. Syftet att vänta med förhör kan alltså ge polisen mer tid att inhämta information.<sup>90</sup>

HAK leder sällan till material som kan användas som bevisning i en rättegång, utan är snarare en tillgång för att utreda den misstänktes kontaktnät och förhåvanden. Det är med bakgrund av detta som det har florerat förslag på området om misstankegraden för beviljandet av detta tvångsmedel ska sänkas från *skäligen misstänkt* till *kan misstänkas*. Ett sådant förslag har inte vunnit genomslag i lagstiftningen, än. Det har däremot under HAK:s historia konstaterats att det hemliga tvångsmedlet snarare använts som ett spaningsmedel än ett straffprocessuellt tvångsmedel, något som inte var tanken enligt förarbetena.<sup>91</sup> Ändamålsprincipen är som ovan behandlar en central princip för de hemliga tvångsmedlen. När en läser 27:18 RB, kan det konstateras att det inte finns något fastslaget ändamål. Det första stycket i paragrafen förklarar tvångsmedlets definition och vad som innefattas i tvångsmedlet, för att sedan övergå i punktform gällande de alternativa rekvisiten. Vid en jämförelse av de icke hemliga tvångsmedlen framgår det att ändamålet även är instiftat i lagen. Mer om detta under respektive tvångsmedels egen redogörelse. För den juridiskt bevandrade går det även utläsa direkt ur paragrafen att HAK är reserverat för allvarlig brottslighet eftersom ett av kraven för att få använda HAK är att minimumstraffet för vilken den skäligen misstänkte är under utredning för, ska ha ett minimumstraff på minst två år, alternativt den brottskatalog som uppräknas i paragrafen.<sup>92</sup>

Den nionde punkten i HAK har även en bestämmelse som benämns som en s.k. straffvärdesventil. År 2002 infördes en straffvärdesventil med motiveringen att ”*Denna s.k. straffvärdesventil innebär i praktiken att en domstol får besluta om tillstånd till hemlig teleavlyssning även vid förundersökning om brott som inte har ett minimumstraff om två år i straffskalan under förutsättning att det enskilda brottets straffvärde bedöms överstiga fängelse i två år.*”<sup>93</sup> Vid bedömningen av om en domstol ska bevilja HAK ska inte brotstypen utan det konkreta brottet tas i beaktning, vilket innebär att det blir reglerna i 29 kap. brottsbalken om straffmätning som ska beaktas om det kan

---

<sup>89</sup> Lindberg (2022), s. 567.

<sup>90</sup> Ekelöf (2018), s. 84.

<sup>91</sup> Lindberg (2022), s. 568, prop.1988/89:124 s. 42.

<sup>92</sup> 27:18 RB 3 st. 1-9p.

<sup>93</sup> Prop. 2002/03:74 s. 48.

tänkas överstiga två år i straffvärde. Lagstiftaren har betonat att straffvärdesventilen ska tillämpas restriktivt.<sup>94</sup>

### 3.2.3.2 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK), användes ursprungligen inom ramen för *lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottsmål*, men infördes genom ovan redogjorda proposition 1998:89:124 i RB. HÖK regleras i 27 kap. 19 § RB och har många likheter med HAK. Det används precis som HAK som ett hemligt tvångsmedel i en redan pågående förundersökning mot en skäligen misstänkt. Tvångsmedlet används i huvudsak för att kartlägga trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter. Något förenklat kan man säga att HÖK används för att kartlägga omständigheterna kring en kommunikation och HAK för att kartlägga den faktiska kommunikationen. Telefonoperatörer är enligt 9 kap. 19 § *lag (2022:482) om elektronisk kommunikation* tvungna att lagra vissa trafikuppgifter en viss tid för att kunna tillhanda hålla dessa till de brottsbekämpande myndigheterna. I lagens 9 kap. 22 § framgår det vilka och hur länge dessa uppgifter ska sparas. Beroende på vilken uppgift det gäller ska operatören spara uppgiften mellan två och tio månader. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska operatören ”genast utplåna uppgifterna” när lagringstiden löpt ut.

HÖK är ett tvångsmedel vars användning ökat markant. År 2010 beviljades 3250 tillstånd för att sedan öka till 13 497 tillstånd 2020. Utöver den markanta ökningen ska det även tas i beaktning att HÖK automatiskt beviljas i en ansökan om HAK. Den totala mängden HÖK övervakningar överstiger därmed de redovisade siffrorna.<sup>95</sup> HÖK anses i regel mindre integritetskränkande än HAK eftersom intrånget i den personliga integriteten inte är lika långtgående, detta återspeglas även i paragrafen då HÖK, tillskillnad från HAK, får användas vid brott med ett minimum straff på sex månader i fängelse. När proportionalitetsavvägningen ska prövas är alltså gränsen för att bevilja HÖK mindre än HAK. Däremot kan HÖK användas på ett sätt som i doktrinen beskrivits som lika integritetsinskränkande som HAK, t.ex. i enskilda fall när lokaliseringuppgifterna är så omfattande att de kan skapa en heltäckande bild av en individs rörelsemönster.<sup>96</sup> Även HÖK har en egen listad brottskatalog då övervakningen får användas, se 27:19 RB 3st. 1–3. Huvudregeln för att använda HÖK är att övervakningsobjektet är skäligen misstänkt. I ett beslut från JO riktades hård kritik mot en domare som beviljat en åklagares ansökan om HÖK, trots att personen inte kunde bedömas som skäligen misstänkt för brottet, som i sin tur var på försöksstadiet.<sup>97</sup> Det finns numera en möjlighet att få ett tillstånd för HÖK beviljat utan att någon är skäligen misstänkt, om syftet är att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, om åtgärden

<sup>94</sup> Ibid. 2002/03:74 s. 33 och 48, Lindberg (2022) s. 571.

<sup>95</sup> Lindberg (2022), s. 602 f.

<sup>96</sup> Ibid. s. 609.

<sup>97</sup> JO beslut 2015/16 s. 62, dnr 387–2015, datum för beslut 2015-05-20.

är av synnerligen vikt för utredningen, se 27 kap. 20 § RB. En relevant aspekt att ta i beaktning när frågan om gängkriminalitet diskuteras är att många som rekryteras in i gängen är unga, inte sällan under 15 år gamla.<sup>98</sup> Det finns en lag som behandlar vilka insatser som får riktas mot barn under 15 år, i *lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare*. I 36 f § framgår det att endast de tvångsmedel som är angivna i den paragrafen får riktas mot den som är under femton. Inga av de hemliga tvångsmedlen från rättegångsbalken är listade i paragrafen.

### 3.2.3.3 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning (HKÖ) är inte heller ett nytt tvångsmedel i svensk rätt, utan infördes 1996 och överfördes sedan utan ändring i sak till RB. Något som skiljer HKÖ från de övriga hemliga tvångsmedlen är att det inte finns ett uttalat skydd i grundlagen mot just HKÖ, utöver skydd mot optisk avläsning av läpprörelse, som anses falla under skyddet av 2 kap. 6 § RF. Däremot anses artikel 8 EKMR utgöra ett skydd mot otillbörlig HKÖ, men hur långt det skyddet sträcker sig i praktiken är omdiskuterat. I den stora uppdateringen av lagstiftningen i början av 2000-talet konstaterades det i den statliga utredningen att praxis från Europadomstolen utmynnat i, att övervakning i hemmet är individen alltid skyddad från och i en helt offentlig miljö är personen nödvändigtvis inte skyddad, och däremellan är det en avvägning som domstolarna får göra.<sup>99</sup> I Sverige finns t.ex. *Kamerabevakningslag (2018:1200)* som reglerar förfarandet med kamerabevakning, det finns dock ett uttryckligt undantag för HKÖ i lagens 5 §.

I RB regleras HKÖ i 27 kap. 20 a § RB. Paragrafen reglerar övervakning som sker i hemlighet inom ramen för en förundersökning. Likt HAK anses HKÖ vara ett betydligt större intrång i den personliga integriteten än HÖK, varpå det krävs en skäligen misstanke för brott vars minimumstraff uppgår till två år i fängelse. Det framgår tydligt i förarbetena till lagen att endast optisk upptagning får ske, och att lagen inte omfattar ljudupptagning.<sup>100</sup> I paragrafens andra stycke framgår det även där en straffventil konstruerad på samma sätt som för HAK. Att straffvärdesventilerna i HAK och HKÖ är knutna till ett specifikt brott, innebär att systematisk brottslighet där flera brott med lägre straffvärde, men där straffvärdet överstiger två år i fängelse, inte inkluderas i straffvärdesventilerna. Även HKÖ har undantag från krav på skäligen misstanke om det kan få fram vem den som skäligen kan misstänkas är. I förarbetena gavs två exempel på när HKÖ kan användas utan att en skäligen misstänkt finns. Ett av scenarierna som härstammar ur förundersökningar, var återkommande

---

<sup>98</sup> Åkerman, Henrika, *Fler unga bedöms begå brott för kriminella nätverk*, Sveriges radio, 2020-12-14, <<https://sverigesradio.se/artikel/7622207>>, läst 2023-03-13.

<sup>99</sup> Prop. 2007/08:163 s. 28, Lindberg (2022) s.619, SOU 2003:74 s. 79 f.

<sup>100</sup> Prop. 1995/96:85 s. 38.

anlagda bränder i bostadsområden och det andra var vid manipulation av respiratorutrustning på ett vårdhem.<sup>101</sup>

Eftersom HKÖ till sin natur, till skillnad från HÖK och HAK, inte går att avgränsa till en specifik enhet, har lagstiftaren i stället beslutat att åtgärden endast får ske på en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. HKÖ kan beviljas både på privata och offentliga platser. Den avgörande faktorn är om den misstänkte kan tänkas att befinna sig eller passera platsen där övervakningen sker. HKÖ kan aldrig beviljas om en misstänkt inte kan tänkas passera platsen där övervakningen sker. Ytterligare en begränsning är att HKÖ aldrig på egen hand står sig tillräckligt starkt för att tränga sig in i den misstänktes hem och montera en kamera där. Förarbetena menar i stället på att samma resultat kan uppnås genom att rikta kamerorna mot t.ex. entrén till fastigheten för att se vilka som passerar och inte. Alternativt kan en frivillig person upplåta sin bostad åt polisen för att montera kameror mot den misstänkte. Eftersom HKÖ är ett tvångsmedel som inskränker den personliga integriteten hos samtliga personer som fångas i övervakningen, behövs en strikt tillämpning av proportionalitetsprincipen göras. Desto fler personer som förväntas passera det övervakade området, desto starkare skäl krävs för övervakningen.<sup>102</sup>

#### 3.2.3.4 Hemlig rumsavlyssning

Skyddet mot att den offentliga makten spelar in förtroliga samtal är skyddat i grundlagen. Skyddet gäller utöver telefonövervakning även inspelning av andra former av hemlig inspelning. Buggning är inte ett nytt verktyg i de brottsbekämpande myndigheternas arsenal, utan har frekventerat svensk rätt under olika lagstiftningar. Numera regleras hemlig rumsavlyssning (HRA) i 27 kap. 20 d § RB, efter att det lagrummet ersatte *lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning*. HRAs tillkomst i svensk rätt har kantats av skiljaktiga meningar. Tvångsmedelskommittén tillsattes i början av 1980-talet för att utreda tvångsmedel i allmänhet och hemlig rumsavlyssning i synnerhet. I betänkandet bestod av en stor oenighet i frågor rörande misstankegraden och överskottsinformation.<sup>103</sup> Det slutade med att hemlig rumsavlyssning inte infördes med motiveringen,

*”De argument som åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner och kameror i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet har inte övertygat mig om att dessa metoder är försvarliga med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot dem. Jag anser därför att dessa metoder inte bör införas i polisarbetet.”<sup>104</sup>*

---

<sup>101</sup> SOU 1998:46 s. 392 f.

<sup>102</sup> 27 kap. 20 b § 2 st., Lindberg (2022) s. 625, prop. 1995/96:85 s.31.

<sup>103</sup> Prop. 1988/89:124 se bilaga 1 för Tvångsmedelskommitténs betänkande.

<sup>104</sup> Prop. 1988/89:124 s. 59.



Frågan om HRA väcktes i slutet på 90-talet igen, då den s.k. buggningsutredningen presenterades. I utredningen föreslogs, en form av ljudövervakning som i utredningen benämns som hemlig teknisk avlyssning. Utredningen och den allmänna samhällsdebatten kulminerade slutligen till ett lagförslag från regeringen. När förslaget skickades på remiss till Lagrådet, möttes det av skarpa invändningar. Lagrådet inledde med de grundläggande motsättningar som diskuterades redan i den proposition som inte utmynnade i ett lagförslag, prop. 1988/89:124. Där konstaterade Lagrådet att det allvarliga integritetsintrånget som avlyssning medför, tidigare inte bedömts undermineras av eventuella vinster i det brottsbekämpande myndigheterna. Det framhävs i Lagrådets resonemang att tvångsmedlen som existerar är straffprocessuella och inte preventiva. Lagrådet bemöter remissens komparativa jämförelse med dansk rätt och hur buggning fungerat väl mot mc-gäng i Danmark. Lagrådet påtalar Danmark möjligen tillåter hemliga tvångsmedel i spaningsverksamhet i syfte att förebygga brott, men att det inte ingår i den svenska rättstraditionen. Lagrådet avstyrker förslaget med anledning att underlaget är för tunt för att bedöma behovet av det nya tvångsmedlet.<sup>105</sup> Regeringen lade ändå fram propositionen vilken förklarades vilandeförklarande efter ett antal riksdagsledamöter åberopat grundlagens 2 kap. 12 § 3 st., vilket kan vilandeförklara ett förslag som begränsar vissa grundläggande fri- och rättigheter. Förslaget röstades sedan igenom vid senare tillfälle och hemlig avlyssning infördes i svensk rätt. Hemlig rumsavlyssning infördes som en tillfällig lag, men permanentades sedan 2015, genom att den infördes i RB.<sup>106</sup>

HRA har det högsta kravet av hemliga tvångsmedel, för vilket minimumstraffet i fängelse ska vara minst fyra år. Utöver huvudregeln i 27 kap. 20 d § 2 st. 1p, finns även en brottskatalog i de följande punkterna, där tvångsmedlet får användas. HRA har likt några av de andra hemliga tvångsmedlen en straffvärdesventil, men den är något mer snäv. Fjärde punkten i paragrafen lyder *annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om*, varpå det sedan räknas upp en lista 13 olika brott som ska rubriceras som grova, med undantag för våldtäkt enligt 6 kap. 1 §, där rubricering av normalgraden är godtagbar för avlyssning.

HRA likt HKÖ fångar upp samtligt material som är i närheten av tvångsmedlet. Detta innebär att en större krets människor kan förekomma i inspelningarna. Det ställer oerhört hårda krav på domstolen att ta hänsyn till proportionalitetsprincipen, när de ska bevilja en ansökan om HRA. I lagen finns det utrymme att använda HRA i en annan persons bostad än den som är skäligen misstänkt. I de fallen får HRA endast beviljas om det finns synnerlig anledning att misstänka att den misstänkte kommer att uppehålla sig där, enligt ,

---

<sup>105</sup> Prop. 2005/06:178 se bilaga 4 för Lagrådets yttrande.

<sup>106</sup> Bet. 2005/06:juU26, rskr. 2007/08:11, Lindberg (2022), s. 641 f.

enligt 27 kap. 20 e §. Det finns ingen motsvarighet i HRA som det finns i HKÖ, att använda metoden för att utreda vem som kan skäligen misstänkas.

## 3.3 Preventiva tvångsmedel

### 3.3.1 Gällande rätt

#### 3.3.1.1 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ("preventivlagen")

Denna lag har växt fram till följd av att Säkerhetspolisen (SÄPO) hade återkommande problem i sitt underrättelsearbete med att få tillstånd för hemliga tvångsmedel eftersom kravet på skäligen misstänkt i underrättelsesammanhang är tämligen svårbevisat.<sup>107</sup> I den s.k. SÄPO-kommittén utreddes huruvida den dåvarande lagstiftningen kring terrorbrott skulle utvidgas till polisen i allmänhet för brottsbekämpning av grova brott. Den del av terroristlagstiftningen som diskuteras i sammanhanget är att det inte krävs en skälig misstanke för att få tillgång till vissa hemliga tvångsmedel. Detta gällde endast SÄPO. Utredningen kom däremot fram till att undantaget i terroristlagstiftningen är motiverat endast för terroristbrott.

*"En reglering av den typen finns i de bestämmelser som i terroristlagstiftningen anger förutsättningarna för hemliga tvångsmedel. Detta får emellertid ses som ett undantag från en i vår straffprocess vedertagen princip att tvångsåtgärder får vidtas endast om det föreligger misstanke om att ett visst brott har begåtts. Undantaget i terroristlagstiftningen kan anses försvarligt endast som en konsekvens av vår rätt att själva bestämma vilka utläningar som får vistas i landet."*<sup>108</sup>

I en statlig utredning från början av 2000-talet konstaterades det att SÄPO:s användning av hemlig teleavlyssning (dåtidens HAK), i första hand användes i just förebyggande syfte.<sup>109</sup> Efter 11 septemberattackerna 2001 i USA blev frågan om i vilken utsträckning SÄPO kan arbeta effektivt för att förebygga brott och kom fram till att RB, vars syfte som lagstiftning är att behandla den straffrättsliga processen för begångna brott, däremot inte tillräcklig för att kunna tillämpas i preventiva arbetsmetoder.<sup>110</sup>

En utredning om en preventiv tvångsmedelsanvändning tillsattes. I promemorian konstaterades det att även om polisen ofta förknippas med utredning av redan begångna brott, består en vital del av underrättelseverksamhet i syfte

---

<sup>107</sup> Lindberg (2022), s. 809.

<sup>108</sup> SOU 1990:51 s. 169 f.

<sup>109</sup> SOU 2002:87 s. 373.

<sup>110</sup> Lindberg (2022) s. 810, jfr SOU 2003:32 s. 266 f.

att både avslöja redan fullbordade brott, och om brott kan antas komma att inträffa. Ett exempel på preventiva arbetsmetoder är t.ex. spaningsarbete. När SÄPO arbetar förebyggande heter det underrättelseverksamhet, och polisens förebyggande arbete benämns som kriminalunderrättelseverksamhet. Arbetet som infaller under dessa preventiva ramar är alltid innan en förundersöknings inlett. Förundersökningen får aldrig sträcka sig längre än vad som hade krävts för att inleda en förundersökning.<sup>111</sup>

Utredningen konstaterade att ”Dagens regler medger sålunda inte tvångsmedel i många av de situationer där de i Säkerhetspolisens arbete behövs mest. Reglerna kan säga i de nu berörda delarna inte vara förenliga med de motiv som ligger bakom och bär upp Säkerhetspolisens särskilda roll i bekämpandet av hot mot rikets säkerhet och terroristbrott.”<sup>112</sup> Inom uppdraget för promemorian ingick det även att utreda om polisen likt SÄPO skulle få tillgång till dess preventiva arbetsmetoderna. Utredaren konstaterar att ”Vid sammanträffanden vid med representanter för den öppna polisen har det framgått att för dem finns störst behov av brottsförebyggande tvångsmedel för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Den öppna polisen skulle i vissa fall kunna bedriva en mer effektiv kriminalunderrättelsejänst avseende de delar av den organiserade brottsligheten som är av systemhotande karaktär, dvs. brott som kan anses utgöra ett hot mot våra demokratiska samhällssystem.”<sup>113</sup> Med systemhotande brottslighet avses t.ex. brott som riktar sig mot vittnen och målsäganden i syfte att inte medverka i brottsutredningar eller försök till påverkan på tjänstemän i deras beslutsfattning.<sup>114</sup>

Lagen föreskriver för de fall när hemliga tvångsmedel får användas under andra förutsättningar än vad som föreskrivs i RB. Vid en snabb överblick av 1 § konstateras att det hemliga tvångsmedlet HRA inte är med i listan på hemliga tvångsmedel som är inkluderade i denna lag. Lagen syftar primärt till att förhindra spionage, brott mot Sveriges säkerhet, terrorismrelaterade brott och författningsshotande verksamhet.<sup>115</sup>

Även denna lag mötte motstånd i riksdagen och den ursprungliga propositionen<sup>116</sup> bordlades ett år efter begäran av ett antal av riksdagens ledamöter på samma sätt som den ursprungliga propositionen om HRA gjorde.<sup>117</sup> När lagen sedan togs upp ett år senare fick den något förändrad form, exempelvis tidsbegränsades lagen. Samtliga hemliga tvångsmedel som var tidsbegränsade permanentades sedan.<sup>118</sup>

---

<sup>111</sup> Ds 2005:21 s. 26.

<sup>112</sup> Ibid. s. 130.

<sup>113</sup> Ibid. s. 134.

<sup>114</sup> Ibid. s. 134 f.

<sup>115</sup> Lindberg (2022) s. 811.

<sup>116</sup> Prop. 2005/06:177.

<sup>117</sup> Bet. 2005/06:JuU30.

<sup>118</sup> Bet. 2008/09:JuU3, se prop. 2013/14:237.

Det som urskiljer de preventiva tvångsmedlen från de hemliga tvångsmedlen är två saker. Förutsättningarna när de får användas, och vilken typ av brottslighet lagen riktar sig mot. Som ovan redogjort för i de hemliga tvångsmedlen så krävs det att det finns en pågående förundersökning och en misstanke om ett konkret brott. De preventiva tvångsmedels reglerna kan således aldrig tillämpas i en pågående förundersökning om ett konkret brott. Den andra faktorn, gällande vilka brott lagen riktar sig mot att förhindra, framgår ur den första paragrafen i lagen. Ett urval av de brott som listas under punkterna i 1 § är, sabotage, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, spioneri, grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, företagsspioneri (om på uppdrag eller stöds av främmande makt), terroristbrott och finansiering av terrorism. Det framstår som tydligt att det i enlighet med motiven i förarbetena riktar sig mot brott som rör Sveriges nationella säkerhet. Lagen får även enligt sjunde punkten i första paragrafen användas, för brott som mord, dråp, grov misshandel, människorov. Det framgår explicit i sjunde punkten, att tillstånd för övervakning, endast är tillåtet om avsikten med brotten är att påverka offentliga organ, eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsverksamhet eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Preventivlagen har alltså inte ett misstankerekvisit som de hemliga tvångsmedlen, utan ett riskrekvisit.

### **3.3.1.2 Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ("Inhämtningslagen")**

Eftersom det inte finns en utredning om att ändra denna lag, behandlas den endast översiktligt. Inhämtningslagen är i sin natur väldigt lik HÖK. Det rör inhämtning av information från operatörerna utan användarens vetskap. Det centrala är att denna lag framtogs i syfte, precis som preventivlagen, att inhämta information innan förundersökningsstadiet. Precis som HÖK gäller inhämtningen endast historiska uppgifter. Precis som HÖK får inte informationen om vad t.ex. meddelanden innehåller hämtas in, utan endast information om när ett meddelande skickats. Inhämtning får endast ske i underrättelseverksamheten, men en legal definition vad som menas med eller avgränsas inom begreppet underrättelseverksamhet finns inte.<sup>119</sup> Avgränsningen får således uttolkas e contrario till 23:1 RB, att allt som inte räcker till för att inleda en förundersökning får falla inom ramen för underrättelseverksamheten, efter som 23:1 RB medför en skyldighet att inleda en förundersökning om kraven är uppfyllda.

En likhet mellan preventivlagen och inhämtningslagen är att en misstanke om ett konkret brott inte får finnas. Vid överblick av 2 § inhämtningslagen och 1

---

<sup>119</sup> Inhämtningslagen 1 § 1-3 p., jfr Lindberg (2022) s. 831 f.

§ preventivlagen framgår att metoderna får användas vid misstanke om brottslig verksamhet, alltså inte vid misstanke om ett konkret brott.

### 3.3.1.3 Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning (HDA) är en lagstiftning vars behov motiverades med att några av de andra hemliga tvångsmedlen har blivit mindre effektiva som ett resultat av den teknologiska utvecklingen. Få personer har troligen missat den svenska debatten om de krypterade chattarna som t.ex. Encrochat. En krypteringchatt i speciella telefoner som länge omöjliggjorde för polisen att utreda innehållet i dessa telefoner. Dessa telefoner knäcktes sedan och över 125 fängelseår utdömdes som en följd av detta.<sup>120</sup> Det ska påpekas att HDA inte är exklusiv för de preventiva arbetsmetoderna. Eftersom det är en egen lagstiftning utanför de andra tvångsmedlen i 27 kap. RB, redovisas den här.

Innan telefonerna knäcktes, identifierade dåvarande regering ett behov av en ny tidsbegränsad lag som skulle användas i underrättelseverksamhet, förundersökning och särskild utlänningskontroll.<sup>121</sup> Den statliga utredningen som låg till grund för lagförslaget framhävde hur kriminellas användning av krypterade tjänster inom det s.k. ”darknet”, öppnade nya vägar för kriminella att kommunicera krypterat. Via dessa nya tjänster kunde omfattande narkotikaförsäljning och beställningsmord utföras i det dolda.<sup>122</sup> Ett stort hinder för de brottsbekämpande myndigheterna i spåren av teknikutvecklingen, har varit den ökade möjligheten till anonymisering för de kriminella. De kriminella använder inte nödvändigtvis telefonnätet för att kommunicera utan via internettrafiken med krypterade chattar och fingerade användarnamn. Något som medfört stora svårigheter för poliser att koppla användarnamnen till fysiska personer. SÄPO har framfört en frustration att framgångsrika insatser kan tillskrivas tur över skicklighet, i att den misstänkte hanterat sin krypterade kommunikation ovarsamt och därmed kunnat identifieras. Över 90 procent av den internettrafik som Polismyndigheten och Tullverket avlyssnar är krypterad. SÄPO framhäver att kryptering förekommer i samtliga av deras ärenden. Polismyndigheten framhäver att de misstänkta har god teknisk insikt i vilken kommunikation som används för att diskutera för utredningen intressant information. Polismyndigheten har exemplifierat detta med att de kriminella ofta går över till att kommunicera via sitt WiFi-nätverk i stället för internettillgången via telefonoperatören. Detta medför att HAK inte fungerar. De kriminella skriver även explicit i sina okrypterade konversationer att de ska växla över konversationen till en krypterad tjänst, vilket polisen menar på resulterar i att de befintliga hemliga tvångsmedlen blir effektlösa.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Thomsen, Dante, *Utredningar kopplade till Encrochat har lett till 125 fängelseår*, SVT nyheter, 2021-02-24, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/utredningar-kopplade-till-encrochat-har-lett-till-125-fangelsear>, besökt 2023-03-21.

<sup>121</sup> Prop. 2019/20:64 s. 1.

<sup>122</sup> SOU 2017:89 s. 166 f.

<sup>123</sup> Ibid. s. 210 ff.

Betänkandet framhäver att flertalet problem som uppstått för de brottsbekämpande myndigheterna kan avhjälpas med en utvidgad lagstiftning. Ett exempel som utredningen framhäver är identifiering och positionering. I brottsutredningar är polisen ofta medveten om att det förekommer teknisk utrustning som nyttjas av kriminella, t.ex. en mobiltelefon. Ägaren av mobiltelefonen är däremot okänd, så när mobiltelefonen befinner sig på en plats där ett brott begås, går det ej att identifiera ägaren. Med hemlig dataavläsning kan däremot tekniska funktioner aktiveras i telefonen såsom mikrofonen eller kameran, utan användarens vetskap. Detta kan i stor utsträckning underlätta att identifiera vem användaren av telefonen är. Vidare kan även GPS-funktionen aktiveras även om den av användaren stängs av sedan tidigare. Polismyndigheten kan således spåra telefonen i realtid.<sup>124</sup> I utredningen listas vidare 27 olika typfall på när dataavläsning kan vara användbart. Det finns ingen möjlighet i denna uppsats att redogöra ingående i de olika typfallen mer än att konstatera likheter i hur motiveringen till hur hemlig dataavläsningen skulle kunna användas i de 27 typfallen. Den första avgörande faktorn är att polisen med hemlig dataavläsning kan planera ett ”tekniskt hjälpmedel” i telefonen som övervakar innehållet i telefonen innan det krypteras och även information som inte lagras eller sparas krypterat i telefonen.

Precis som de föregående tvångsmedlen, har inte heller det senaste tvångsmedlet ändamålsprincipen kodifierat i lag. Det får alltså förutsättas att ändamålet med att användningen av HDA i preventivt syfte med stöd av preventivlagen, är just att förhindra särskilt allvarliga brott. Om den i stället används med stöd av inhämtningslagen får ändamålet avses vara i enlighet med den lagen.<sup>125</sup>

## **3.4 Framtidsutsikter på området**

Området hemliga- och preventiva tvångsmedel är högaktuellt i lagstiftningsarbetet just nu. Det pågår flertalet utvärderingar samt nya utredningar parallellt med varandra. HDA är tidsbegränsad med en utvärdering som väntar innan beslut om ett permanentande eller avskaffande ska avgöras. Två utredningar som nu ligger på bordet är SOU 2022:19 och SOU 2022:52 som berör hemliga- respektive preventiva tvångsmedel. Juridiska fakultetens remissyttrande till SOU 2022:50 är ovan behandlat. SOU 2022:52 är däremot mer relevant för uppsatsens undersökningsområde.

### **3.4.1 Utökade möjligheter till att använda hemliga tvångsmedel**

Det finns två delbetänkanden som presenterats på området under 2022. Den första utredningen SOU 2022:19 *Utökade möjligheter att använda hemliga*

---

<sup>124</sup> Ibid s. 215.

<sup>125</sup> Lindberg (2022) s. 848 f.

tvångsmedel, och SOU 2022:52 *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*. De två områdena delar samma grundläggande principer, som t.ex. proportionalitetsprincipen och ändamålsprincipen, samt att de faktiska tvångsmedlen i 27 kap. RB och HDA, är samma tvångsmedel som används för de brottsbekämpande myndigheterna.

Utredningen som tillsattes av den förra regeringen som betonade att det är av stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att fullgöra sitt uppdrag. Behovet anses exceptionellt viktigt i kampen mot den grova våldsbrottslighet och förmögenhetsrättsliga brott som begås i kriminella miljöer. Två faktorer som regeringen ansåg var av stor vikt var dels att de kriminella aktörerna är mer tekniskt sofistikerade, dels att fler brottsoffer och vittnen i större utsträckning än tidigare har en minskad benägenhet att lämna information till polisen. Regeringen gav även utredaren i uppdrag att noga avväga brottsbekämpningen mot den personliga integriteten och rättssäkerheten, med beaktning av de rättsliga regleringar som skyddar individerna på området. Direktivet kompletterades sedan bland annat med ett uppdrag om att även se över bedömning kring underrättelse till enskild om användningen av hemliga tvångsmedel.<sup>126</sup>

Utredningen ger en uttömmande redogörelse över de lagstiftningar och internationella rättskällor som Sverige är bundna utav. Dessa utgörs av Regeringsformen, EKMR, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt EU:s rättighetsstadga. Utredningen behandlar sedan gällande rätt på området hemliga tvångsmedel och redan genomförda straffskärpningar.

Den första lagstiftningsfrågan utredningen behandlar är frågan om straffvärdesventiler. Ett av uppdragen utredningen fick var att *”Ta ställning till om det bör införas en möjlighet att använda HAK, HKÖ och HRA, vid misstanke om flera brott vars samlade straffvärde kan antas överstiga ett visst straff.”*<sup>127</sup> Gällande rätt för straffventilerna är redan redogjorda för i avsnitten för respektive hemligt tvångsmedel, med den kan återupprepas att nuvarande rätt för straffvärdesventiler gäller ett brott. Det utredningen har fått i uppdrag att ta ställning till är huruvida straffvärdesventilen ska kunna utvidgas till att flera fall av brott som var för sig inte når upp till straffvärdesventilen, ska kunna räknas samman. Den statliga utredningen framhäver att gällande rätt medför ett antal tillkortakommanden i hur lagen är utformad. En konsekvens av att gällande rätt, enligt utredningen, är att straffvärdesventiler endast tar fasta på ett brott, vilket medför att systematisk brottslighet som flera skattebrott, stölder och bedrägerier faller utanför tillämpningsområdet. Utredningen framhäver vidare att även om dessa brott inte anses särskilt allvarliga, utgör de en ekonomisk bas för kriminella nätverk som ägnar sig åt synnerligen allvarlig brottslighet.<sup>128</sup> När en straffvärdesventil ska beaktas, är det slutgiltiga

<sup>126</sup> Dir. 2020:104 s. 2 och 5, Dir. 2022:13 s.1.

<sup>127</sup> Dir 2020:104 s. 1. Förkortningarna i citatet är uppsatsförfattarens egna.

<sup>128</sup> SOU 2022:19 s. 105.

straffvärdet som ska beaktas. Detta menar utredningen påverkas nämnvärt av aspirationsprincipen, när det talas om att flera brott ska tas i beaktning. Aspirationsprincipen innebär i korthet att vid flerfaldig brottslighet börjar domstolen räkna straffvärdet på det grövsta brottet och sedan andelar av de mindre allvarliga brotten därefter. Utredningen beaktar aspirationsprincipen, och lyfter fram att det finns ett direktiv utställt till en utredare, att utreda huruvida en förändring i straffmätning vid flerfaldig brottslighet ska genomföras. Det finns däremot redan utrymme genom 29 kap. 2 § 6p., att det vid straffutmätning särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövas i organiserad form eller systematiskt. Utifrån de gällande straffvärdesventilerna ska det konkreta, och inte det abstrakta straffvärdet ta i beaktning. Det innebär att vid en bedömning om det misstänkta brottet överstiger straffvärdesventilen, ska både förmildrande och försvårande omständigheter beaktas. Omständigheter så som återfall i brott, att den misstänkte är under 21 år gammal, eller de omständigheter som uttöms i 29 kap. 5 §, ska inte tas med i bedömningen.<sup>129</sup>

Det finns fler förslag i utredningen som det inte finns utrymme att redogöra för mer ingående. Det kan dock nämnas kort att på de områden utredningen skulle utreda ökade möjligheter på hemliga tvångsmedlen, straffvärdesventilerna, utvidgade brottskataloger, HRA som ska knytas till person istället för plats, interimistiska beslut för HRA, tillträdestillstånd för HKÖ utan HRA, kom utredningen i samtliga fall fram till att utvidgningar för när hemliga tvångsmedel ska få inträda. I frågan om straffvärdesventil i inhämtningslagen rekommenderades inte en införsel av en sådan. Som skäl för det skriver utredaren att *”Vårt uppdrag är enbart att ta ställning till om en straffvärdeventil bör införas i inhämtningslagen. Vi anser att det hade varit fördelaktigt att ta ett bredare grepp om frågan och låta en utredning överväga om inhämtningens tillämpningsområde bör utvidgas och i så fall hur en sådan utvidgning bör ske. En av de frågor som hade behövt lösas är vem som ska fatta beslut i ekobrottsärenden”*.<sup>130</sup> Avstyrkningen härleds således inte till ett resonemang kring den personliga integriteten.

Beträffande skyddet för den personliga integriteten, bedömer utredningen att *”Våra förslag innebär sammantaget vissa ökade integritetsrisker.”*<sup>131</sup> Utredningens samlade bedömning summeras med *”Våra förslag innebär både sedda för sig och sammantagna ökade risker för den personliga integriteten både på det sättet att de befintliga hemliga tvångsmedlen kan användas i fler fall och på det sättet att vissa av våra förslag innebär en ökad risk för att ovidkommande personer utsätts för hemliga tvångsmedel.”*<sup>132</sup> Utredaren framhåller däremot att tekniska framsteg inom HRA och HKÖ resulterat i att övervakningen i större utsträckning kan begränsas till den misstänkta

---

<sup>129</sup> Ibid. s. 109 ff.

<sup>130</sup> Ibid. s. 396.

<sup>131</sup> Ibid. s. 411.

<sup>132</sup> Ibid. s. 415.



personen. Utredningen gör även bedömningen att utredningens förslag leder till ökade möjligheter att utreda allvarlig brottslighet mot enskilda och att det i sin tur är ett förstärkt skydd mot enskildas personliga integritet.<sup>133</sup>

### 3.4.2 Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel

Syftet med utredning SOU 2022:52, var att överväga huruvida preventiva tvångsmedel, som används utanför en förundersökning, ska utvidgas för att kunna tillämpas i fler situationer. Det tilltänkta tillämpningsområdet som skulle utredas var om preventivlagen skulle utvidgas till att användas för att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk.<sup>134</sup>

Utredningen konstaterar att frågan om polisen ska få tillgång till hemliga tvångsmedel i preventivt syfte tidigare utretts och förkastats. Med anledningen av det ökade dödliga våldet med skjutvapen och den låga uppklarandegraden för dessa brott, väcks nu frågan igen. Utredningen konstaterar att vid tidigare utredningar där den effektiviserade brottsbekämpningen inte ansetts motivera inskränkningen i den personliga integriteten som en sådan övervakning medför.<sup>135</sup>

Utredningen pekar på ett antal faktorer som bidragande faktorer till varför behovet av preventiva tvångsmedel för polisens verksamhet nu är aktuellt att utreda på nytt. En av de mer allvarliga faktorerna som pekas ut i utredningen är brottsutvecklingen inom de kriminella nätverken. En ökning av det dödliga skjutvapenvåldet, en minskad uppkläring av dödligt skjutvapenvåld och en ökad tillgång till narkotika samt högre konfliktnivåer.<sup>136</sup> De kriminella nätverkens ökade våldskapital har enligt utredningen lett till en utbredd tystnadskultur, något som resulterar i att vittnen och brottsoffer inte samarbetar med polis i lika stor utsträckning som i utredningar beträffande andra brottstyper. Utöver tystnadskulturen, lyfts även den teknologiska utvecklingen fram som en bidragande faktor. Dessa är det samma som redogjorts under avsnittet om HDA.<sup>137</sup>

I utredningen poängteras distinktionen mellan brott och brottslig verksamhet. Det krävs som tidigare redogjort för att ett konkret brott har begåtts för att en förundersökning ska inledas. Den brottsliga verksamheten utreds däremot inte genom sedvanligt utredningsarbete, utan genom underrättelsearbete. Utredningen använder polisens definiering av brottslig verksamhet som

---

<sup>133</sup> Ibid s. 415 f.

<sup>134</sup> SOU 2022:52 s. 39.

<sup>135</sup> Ibid. s. 125 f.

<sup>136</sup> Ibid s. 127, 129 och 130 f.

<sup>137</sup> Ibid. s. 139 f, Se avsnitt 3.3.1.3.

innefattar ”Sammanhängande aktiviteter som var för sig eller tillsammans innefattar att de som deltar i verksamheten kommer att utföra, eller förmå andra att utföra, gärningar som straffprocessrättsligt är att anse som brott.”<sup>138</sup> Utredningen fastslår att underrättelsemisstankar beträffande brottslig verksamhet kan vara fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan leda till brott. Över tid kan däremot så mycket underrättelsematerial inhämtas och överskottsinformation från andra utredningar sammanställas så att misstankerekvisitet uppfylls.<sup>139</sup>

Utredningen konstaterar vidare att i promemorian för preventivlagen övervägdes preventiva tvångsmedel för Polismyndigheten, det stannade däremot vid att endast tillåtas vid systemhotande brottslighet. Dåvarande regering ansåg vid proportionalitetsbedömningen att det fanns en principiell invändning mot regler som ger möjlighet till att använda hemliga tvångsmedel redan innan en förundersökning har skett. Preventivlagen begränsades således till systemhotande brottslighet.<sup>140</sup>

I denna utredning är positionerna märkbart flyttade sedan preventivlagen infördes. Utredningen bedömer att det finns ett påtagligt behov av utökad preventiv tvångsmedelsanvändning i syfte att komma åt allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Detta motiverar utredningen med den låga uppklarande graden att de dödliga våldet som sker utomhus, ofta i bostadsmiljöer. Polismyndigheten har även via de krypterade chattarna som knäcktes upptäckt att de flesta av morderna är beställda via dessa krypterade kommunikationer. Utredningen skriver att utvecklingen utgör ett allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen.<sup>141</sup>

Utredningen berör även riskerna för den enskildas personliga integritet. Utredningen inleder avsnittet med att konstatera att det i svensk rätt inte finns en entydig definition av begreppet personlig integritet. Det diskuteras istället ur en form av rättighetsperspektiv och att vad som ansetts falla inom ramen för den personliga integriteten har förändrats över tid. Det konstateras emellertid i utredningen att rätten till privatliv är lagstadgad både i svensk- och internationell rätt. Utredningen utpekar att risken för att en person som inte är delaktig i brott kan komma under övervakning, eftersom det på underrettelstadiet inte finns en konkret brottsmisstanke. I utredningen betonas det att fler personer kommer att utsättas för preventiva tvångsmedel om förslagen som utredningen föreslår genomförs. Utredningen anser däremot att det inte blir en större integritetskränkning än idag eftersom det är samma typ av tvångsmedel det handlar om. Vidare betonar utredningen att det faktum att ett hemligt tvångsmedel kan användas, kan ersätta andra övervakningsåtgärder

---

<sup>138</sup> Ibid. s. 145.

<sup>139</sup> Ibid s. 145 och 148 ff.

<sup>140</sup> Ibid s. 152 f.

<sup>141</sup> Ibid s. 155 f.

som t.ex. spaning. Utredningen menar därmed att ett integritetsintrång ersätts av ett annat.<sup>142</sup>

Ett utökad tillämpningsområde föreslås av utredningen. Det utökade tillämpningsförordnandet föreslås avgränsas till *allvarlig brottslighet* av visst slag. Utredningen menar på att avgränsningen *av visst slag* skapar en viss konkretion som begränsar vilken typ av brottslig verksamhet som kan bli aktuell. Utredningen betonar att bedömningen inte får ske på spekulativa grunder, utan att bedömningen måste grunda sig på ett visst objektivt informationsunderlag. Vad som kvalificeras som objektivt informationsunderlag förtäljer inte utredningen. I utredningen framgår det däremot att de brottsliga aktiviteter som sker i ”gängmiljön” som utredningen beskrivit, väl inordnas under begreppet brottslig verksamhet. Tvångsmedelsanvändningen föreslås endast få användas om det är av synnerligen vikt för ändamålet med åtgärden. Även om gängmiljön är utredningens konkreta exempel på allvarlig brottslighet av visst slag, föreslår utredningen inte en avgränsning lagens tillämpningsområde till kriminella organisationer eller sammanslutningar, och i samband med det definiera dessa. Utredningen hävdar att det är svårt att definiera dessa grupper på ett rättssäkert sätt. Istället behåller man det tidigare misstanke- och riskrekvisiten.<sup>143</sup>

### 3.4.3 Lagrådsremiss med anledning av SOU:erna

Det senaste på området är en lagrådsremiss från den 5 april 2023 på området hemliga och preventiva tvångsmedel. På pressträffen presenterade de s.k. Tidöpartierna lagrådsremissen. Torsten Elofsson (KD) inleder sitt anförande med att beskriva det ökade skjutvapenvåldet, och det ökade antalet sprängningar, som en utveckling som saknar motstycke ur ett nordiskt perspektiv och en europeisk kontext. Paulina Brandberg (L) betonar att det är svårt att lagföra ledarna i gänghierarkin och att det enda sättet att göra detta är att komma åt kommunikationen, gängmedlemmarna emellan. Justitieminister Gunnar Strömmer (M) påminner om att han tidigare har beskrivit aktörerna inom den grovt organiserade brottsligheten som inhemska terrorister. Detta med anledning av han anser att den är systemhotande, äventyrar tryggheten för allmänheten, och utövar påtryckningar på den offentliga förvaltningen. Detta menar Strömmer är skäl för att Polismyndigheten ska få övervaka personer utan konkret brottsmisstanke. Strömmer poängterar att det endast rör sig om gängpersoner som förekommer i den organiserade brottsligheten. Vidare poängterar Strömmer att ”*Det råder ingen tvekan om att detta är ett förslag, som flyttar balanspunkten som finns mellan, å ena sida den personliga*

---

<sup>142</sup> Ibid. s. 177.

<sup>143</sup> Ibid. s. 188 ff.

*integriteten och i riktning mot den effektiva brottsbekämpningen. Klart är att, om man öppnar upp de preventiva tvångsmedlen på det sättet som vi nu, så innebär det en förflyttning i riktning mot den effektiva brottsbekämpningen.”<sup>144</sup> Strømmer menar däremot att de rättssäkerhetsmekanismer som finns på plats i dagens system med domstolsprövning, offentliga ombud, proportionalitetsbedömningen uppfyller kraven på rättssäkerhet. Strømmer säger även ”Man ska vara medveten om att om vi inte gör det här, kommer det att leda till andra integritetsförluster, brottsoffer och människor som inte vågar röra sig i det offentliga rummet.”<sup>145</sup>*

Remissen behandlas endast i korthet då förslagen i remissen är helt i enlighet med SOU 2022:19 och 2022:52. I remissen förslås sex huvudsakliga förändringar.<sup>146</sup>

1. Preventiva tvångsmedel ska få användas i fler fall i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk.
2. Under en förundersökning ska hemliga tvångsmedel få användas för att utreda brott vars samlade straffvärde överstiger en viss nivå.
3. Brottskatalogerna ska utvidgas så att hemliga tvångsmedel kan användas för att utreda fler typer av brott.
4. Överskottsinformation som har kommit fram vid hemliga tvångsmedel ska få användas för andra ändamål.
5. Tillstånd för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ska få knytas till en misstänkt person istället för en viss plats.
6. Rättssäkerheten för den enskilde ska stärkas. Bland annat genom förbättrade möjligheter till insyn och tillsyn.

De flesta av de ovanstående punkterna är förhållandevis konkreta, utom överskottsinformation, vilken är avgränsad från denna uppsats. Rättssäkerhetsaspekten är däremot intressant med tanke på den förslagna utvidgningen av gällande rätt för hemliga tvångsmedel. Det som förslås för ökad insyn och tillsyn är att den misstänkte och dennes försvarare på begäran, ska få rätt till en bättre överblick av det så kallade sidomaterialet, material som inte ingår i protokollet eller anteckningarna från förundersökningen. Idag finns en sådan rätt men är enligt regeringen otillräcklig för att få en tydlig överblick. En rätt

---

<sup>144</sup> Pressträff med Justitieminister Gunnar Strømmer, Jämställdhetsminister Paulina Brandberg, Rättspolitisk talesperson för SD Katja Nyberg och ledamot för KD Torsten Elofsson, Justitiedepartementet, 5 april 2023.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Lagrådsremiss, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, Stockholm, 5 april 2023, s. 2.

till att få en sammanställning av sidomaterialet föreslås därför av regeringen.<sup>147</sup>

### 3.5 Delanalys

Något som kan påpekas inledningsvis beträffande de hemliga och preventiva tvångsmedlen, är att deras hemliga natur medför en del problem som inte återfinns i övriga delar av straffprocessrätten. Det är sedan analysen i kapitel två fastställt att förutsägbarheten är en grundläggande faktor för att upprätthålla rättssäkerheten. Ett beslut om hemliga tvångsmedel är hemligt eftersom det annars hade kunnat påverka individen som utsätts för det. Denna ordning är inte speciellt svår att förlikas med. Domstolsförhandlingen som prövar en åklagares ansökan om hemliga tvångsmedel är hemlig, av samma skäl. Eftersom en så stor del av processen är sekretessbelagd, ställer det väldigt stora krav på lagstiftningen och förarbetena. Europadomstolen har fastslagit vikten av förutsägbarhet och att lagstiftningen ska vara så precis som möjligt. Detta menar jag på är helt avgörande som en kompensatorisk faktor för att mycket av den processrättsliga delen är hemlig. Det finns även ett antal fastslagna principer som ska tas i beaktning vid bedömningen och vid utövningen av hemliga tvångsmedel. Legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, och behov- och proportionalitetsprincipen. Principerna är till för att stärka rättssäkerheten kring hemliga tvångsmedel, även om principerna i regel är allmänna rättsgrundsatser i svensk rätt.

#### *Den historiska utvecklingen beträffande avvägningarna på området.*

Sedan begynnelsen av hemliga tvångsmedel i svensk rätt, har lagstiftaren sett den hemliga faktorn som ett problem. Möjligheten för allmänheten via massmedia utföra någon kontroll över tvångsmedlen beskrevs också som ”illusorisk”. SIN infördes som ett steg för att öka rättssäkerheten avseende tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen. Europadomstolen ansåg att SIUN:s dualistiska roll vilken innefattar både att granska, och stoppa felaktig övervakning var bristfällig, eftersom granskningen kunde ske av sin egen roll att stoppa övervakning. SIN har inte samma motsvarighet i lagen, vilket inte medför samma brist i ex post facto kontrollen. Bristen blir däremot att de inte heller kan stoppa felaktig övervakning. Även om jag instämmer med Europadomstolen resonemang att SIUN också skulle granska sig själv var en något ogenomtänkt ordning. I någon form av *de lega ferenda* resonemang hade jag hellre sett att SIN kunde stoppa övervakning som de fann direkt lagstridig, men att de inte skulle granska sina egna beslut, det hade istället utfördelats på en annan nämnd eller myndighet. Detta hade resulterat i att hemliga och preventiva tvångsmedel hade fått en starkare ex post facto kontroll än vad som finns

---

<sup>147</sup> Ibid s. 180.

idag. I dagsläget får samhället helt enkelt förlita sig till fullo på domstolsprövningen.

Beträffande de hemliga tvångsmedlen, finns en del historisk kontext som är intressant. HAK, tidigare hemlig teleavlyssning, är ett av de äldsta hemliga tvångsmedlen i svensk rätt. I de ursprungliga motiven beskriver lagstiftaren lagstiftningen som ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten, och att huvudregeln är att privata samtal är skyddade från övervakning i grundlagen. Tvångsmedlet fick således endast användas när där medborgare i allmänhet är beredda att godta den allvarliga inskränkningen med hänsyn till ändamålet. Det har även under tvångsmedlets utveckling funnits förslag om att sänka misstankegraden från *skäligen misstänkt* till *kan misstänkas*. Något som hade introducerat hemliga tvångsmedel tidigare i undersökningsförfarandet. Förslaget genomfördes aldrig. Det har däremot under senare utredningar konstaterats att tvångsmedlet snarare använts som spaningsmedel än som straffprocessuellt tvångsmedel, vilket inte är i linje med de ursprungliga förarbetena.

Trots att förslaget om att en misstänkt ska kunna utsättas för tvångsmedel tidigare inte genomfördes, skedde alltså det i praktiken ändå. Det kan således konstateras att det i tidigt skede funnits inslag av fenomenet mission creep i tillämpningen av tvångsmedlet. Det mindre inträngande tvångsmedlet HÖK är likt HAK ett av de tidigaste tvångsmedlen i svensk rätt. Eftersom tvångsmedlet ansågs mindre inträngande, ansåg lagstiftaren att ett lägre minimumstraff för brottet den misstänkte skäligen kunde misstänkas för var motiverat. Tidigare krävdes det en skäligen misstänkt person för ett specifikt brott för att få tillstånd för HÖK.

Efter en lagändring kan nu HÖK användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas, om det är av synnerligen vikt för utredningen. Jag skulle inte kategorisera detta som mission creep eftersom det var en genomarbetad och avsiktlig lagförändring. Jag skulle istället tillskriva lagförändringen som att lagstiftaren flyttar positionerna till förmån för mer rättseffektivitet, på bekostnad av den personliga integriteten. Jag anser att det är rimligt för lagstiftaren att använda minimumstraff för att reglera vilka tvångsmedel som får användas i förhållande till hur allvarlig brottslighet det gäller. Risken blir däremot att polisen eller en åklagare inleder en undersökning med en tyngre brottsrubricering som sedan skrivs ner. Detta är något som Lindberg också lyft i en intervju. Jag menar likt Lindberg att det inte bör vägas in utan några belägg. Jag anser att minimumstraff är en skaplig lösning för att rangordna hur inskränkande tvångsmedel får vara. Jag anser däremot att det blir mer problematiskt när man tillför andra parallella faktorer i bedömningen. T.ex. ändringen i HÖK. Genom att ha ett lägre minimumstraff än HAK kan fler brott utredas med HÖK. Men att även få använda det utan en skäligen misstänkt förflyttar positionerna till ännu tidigare i processen. Den nya ordningen med

små förändringar i taget förskjuter tillämpningsområdet påtagligt från ursprungsmotiven.

En påtaglig historisk förändring för HAK var införandet av straffvärdesventilen 2002. Det öppnade upp för möjligheten att enskilda brott som präglades av försvårande omständigheter skulle kunna beaktas. Det är ytterligare ett utökat tillämpningsområde för hemliga tvångsmedel. Det framgick däremot uttryckligen i motiven, att straffvärdesventilen skulle tillämpas restriktivt. Sedan infördes även straffvärdes ventiler i HKÖ. Huvudregeln för när HKÖ får tillämpas, två års minimumstraff, är samma som HAK. Att samma minimumstraff motiverar samma ingripande åtgärder är inte oproportionerligt i sig. Men det faktiska utfallet blir mer övervakning.

Tvångsmedlet HRA avstyrktes ursprungligen i sin helhet av lagstiftaren själv, men infördes efter buggningsutredningen. Den skarpa kritik som Lagrådet riktade förbisågs. Även om HRA anses vara det mest integritetskränkande, där det krävdes ett brott med minimum fyra års fängelse, fick även detta tvångsmedel en straffvärdesventil. Även om den är knuten till en förbestämd brottskatalog.

Summariskt kring de hemliga tvångsmedlen kan det med fog understrykas att förändringarna sker i små etapper över lång tid. Förändringarna som sker är också alltid, utan undantag, till fördel för rättseffektiviteten. Vilket per automatik blir på bekostnad av den personliga integriteten. Även i fallet med HKÖ som avstyrktes från början, dröjde det knappt två år till den sedan mera infördes.

De preventiva tvångsmedlen i sin nuvarande form är betydligt nyare, eftersom den stora förändringen med preventivlagen till stor del förflyttade de hemliga tvångsmedlen från förundersökningen till underrättelsearbetet. Anledningen till detta, var att det var svårt att uppfylla kravet *skäligen misstänkt*. Lagstiftaren använde lagstiftningen mot terrorism som hade flera undantag från de sedvanliga straffprocessuella förfarandena. Det krävdes inte en skäligen misstänkt. I förarbetena till terrorlagen som lagstiftaren tog inspiration ifrån, betonades det att detta var ett undantag. Undantaget motiverades som försvarligt som en konsekvens att Sveriges suveränitet medför ett egenbestämmande vilka "utlänningar" som får vistas i landet. Detta är den snävaste avgränsningen jag sett i något förarbete på området. När lagstiftaren behöver använda landets suveränitet och peka ut "utlänningar" för att motivera lagstiftning, anser jag att det är väldigt tydligt att lagstiftaren själv vet om att detta börjar närma sig en juridisk inriktning som saknar tidigare motstycke. Därför blev också avgränsningen i terrorlagstiftningen väldigt snäv.

Förarbetena till terrorlagstiftningen presenterades 1990, 17 år senare presenterades preventivlagen. I förarbetena till preventivlagen konstaterades påtagliga problem för SÄPO:s del och att tillämpningsområdet för hemliga

tvångsmedel i preventivt syfte var för snäva. Terroristlagen från 1990 räckte inte längre till. Preventivlagen skulle primärt rikta sig till SÄPO:s verksamhet i syfte att förhindra terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Polismyndigheten ansåg sig också nödgade att få ta del av den nya lagstiftningen i syfte att arbeta preventivt mot brott av systemhotande karaktär. Brott som ansågs utgöra ett hot mot det demokratiska samhällssystemet. Lagen mötte stort motstånd i riksdagen och bordlades, för att sedan införas ett år senare, då med en tidbegränsning. Sedan permanentades alla dåvarande tidsbegränsade hemliga och preventiva tvångsmedel inom fem år efter införandet.

Preventivlagen är ett stort steg från 1990-talets terroristlagstiftning. Från att använt argument om suveränitet och ”utlänningar” som skäl för att bryta ny mark inom känsliga områden, är preventivlagens förarbeten ett tecken på en helt ny inställning, helt till förmån för mer övervakning. Jag tror i linje med Waldrons argument, att de terrordåd som skedde i världen mellan 1990 och 2007 förändrade världen och dess syn på övervakning. Jag anser de brottskataloger preventivlagen innehåller är förhållandevis proportionerliga utifrån de avgränsningarna lagen har i dagsläget. Men jag finner det helt uppenbart att den tyngd lagmotiven underströk gällande skyddet från inskränkning i den privata sfären i slutet av 80-talet och i början av 90-talet, kommer inte tillbaka. Framtidsutsikterna behandlas tillsammans med delanalysen för intervjustudien.



# 4 Intervjustudie med praktiker inom området

## 4.1 Allmänt om intervjustudien

En utmaning som uppstår i en omfattande uppsats, är att ämnet i sin helhet blir enbart teoretiskt. Det kan skapas ytterligare en dimension med ett praktikerperspektiv från aktörer som är verksamma inom rättskedjan, där de hemliga- och preventiva tvångsmedlen förekommer. Syftet med intervjustudien blir således att försöka belysa de praktiska intressekonflikterna som kan uppstå från olika parter perspektiv på området. Eftersom uppsatsens ämnesval är djupdykande och problematiken med övervägningarna är mångfacetterad, har jag valt att göra en kvalitativ intervjustudie.

En kvalitativ intervjustudie kan beskrivas som ett sätt att förstå omvärlden från intervjupersonens synvinkel och bidra med dennes perspektiv i syfte att erfarenheten bidrar med sammanhang.<sup>148</sup> En intervjustudie bör förhålla sig till ett antal etiska riktlinjer, dessa kan beskrivas som informerat samtycke, konfidentialitet, konsekvenser och forskarens roll. Det informerade samtycket innebär att forskaren informerar undersökningspersonerna om det allmänna syftet med undersökningen. Informerat samtycke inkluderar även att intervjudeltagarna deltar frivilligt och kan dra sig ur studien vid begäran. Konfidentialitet åsyftar överenskommelsen beträffande den data som undersökningen genererar och hur data som kan identifiera intervjupersonerna ska hanteras. Beträffande konsekvenser bör en bedömning göras om en skada kan uppstå för de deltagande personerna som deltar i studien, och om de vetenskapliga fördelarna som deras deltagarna innefattar är godtagbara. Beträffande forskarens roll kan vikten av att uppnå en så hög vetenskaplig kvalitet som möjligt för den kunskap som publiceras.<sup>149</sup>

I denna intervjustudie har jag valt att intervjua en advokat, och en polisiär förundersökningsledare i chefsposition från Polismyndigheten. Båda intervjuobjekten har lång erfarenhet inom sina fält. Båda kandidaterna kontakades av uppsatsförfattaren varpå jag presenterade syftet med mitt arbete och varför jag ansåg att de var bra kandidater att intervjua. Båda kandidaterna har fått samma frågeformulär via e-post på förhand. Eftersom det inte sker en formell etikprövning på studentuppsatser, har jag i samråd med intervjupersonerna och min handledare beslutat att deras identiteter ska förbli anonyma. Min uppsatshandledare känner däremot till identiteterna på de intervjuade personerna. För att uppfylla den etiska delen av konfidentialitet har intervjuerna spelats in med ljud, transkriberats av uppsatsförfattaren till ett anonymt

---

<sup>148</sup> Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Tredje [reviderade] upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2014, s. 17.

<sup>149</sup> Ibid. s. 105 ff.

transskript, där informationen som intervjupersonerna delger, som i efterhands bedömts som känslig, anonymiserats av uppsatsförfattaren. Även om båda intervjupersonerna på förhand fått ta del av samma frågor har individuella följdfrågor ställts, därav kan inriktningen mellan intervjuerna skilja sig något. I efterhand har båda intervjupersonerna fått ta del av ljudinspelningen samt fått möjligheten att se över citaten och referaten, samt givits möjlighet till rättelse för det fall att uppsatsförfattaren missuppfattat ett faktum.

## 4.2 Intervju med en advokat

Jag ber advokaten beskriva sig själv i sin yrkesroll. Advokaten berättar att han har mer än 20 års erfarenhet och arbetar främst med brottmål. Advokaten, som även har en bakgrund som hovrättsassessor, berättar att användningen av dessa metoder har ökat under de senaste 10 åren. Ofta blir klienten underrättad om användningen av hemliga tvångsmedel i slutet av förundersökningen, även om de inte alltid ger något konkret resultat.

Advokaten menar att det är en viktig uppgift för försvarare att värna om rätten till privatliv, och hålla emot strömningar i samhället som kräver mer ingripande tvångsmedel för att bekämpa brott effektivt. Advokaten anser vidare att användningen av tvångsmedel redan är långtgående jämfört med tio år sedan, och förstår via mina frågor, att det finns planer på att flytta fram positionerna ytterligare genom olika lagstiftningsarbeten.

I intervjun diskuteras förhållandet mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till privatliv i samband med teknologisk utveckling och användningen av hemlig dataavläsning. Advokaten menar att den tekniska utvecklingen har lett till att brottsbekämpande myndigheter kan dra nytta av övervakning för att samla in bevis. Samtidigt påpekar advokaten att det finns en naturlig motsättning mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till privatliv. Advokaten utvecklar sitt resonemang;

*”En effektiv brottsbekämpning är bra, men i dagens samhälle som är så teknikdriven som den är, så kommer det ju innebära väldigt mycket övervakning och intrång på privatlivet för att skaffa sig de processuella fördelar som kanske kan krävas för en fällande dom.”*

Advokaten ger exempel på hur människor kanske inte vill att någon annan tittar i deras mobiltelefon, trots att de inte har begått något brott. Det är en vanlig situation där privatlivet ställs mot behovet av att övervaka och undersöka för att bekämpa brott effektivt. Advokaten menar att även om någon inte har något att dölja, kan de ha privata bilder eller information som de inte vill att andra ska se.

Jag frågar advokaten om han tycker det är en bra lösning med att Säkerhets- och integritetsnämnden granskar beslut om hemliga tvångsmedel. Eftersom det blir en 'staten granskar staten'-situation.

*”Det är ingen bra kontrollmöjlighet. Det är alldeles uppenbart att det inte är det. Jag vet heller inte hur man skulle kunna komma på någon bättre idé. Men att staten ska granska staten är aldrig särskilt lätt eller lyckat.”*

Jag frågar hur man hittar en demokratisk balans mellan övervakning och frihet i samhället. Advokaten menar att det är politiskt gångbart att införa fler lagar som ger polisen ökade möjligheter att förhindra brott, men det sker ofta på bekostnad av den personliga integriteten. Advokaten påpekar att det inte finns många politiska partier som driver frågor om integritetskränkningar med stor kraft, och att det är svårt att se hur man kan stoppa den pågående floden av lagändringar. Advokaten nämner Lagrådet som en instans som kan göra invändningar om en lag strider mot grundlagen, men påpekar att Lagrådet tyvärr inte har något veto och att deras utlåtanden ofta ignoreras av politiker.

Jag frågar om advokaten tror att antalet personer som kan utsättas för hemliga tvångsmedel kommer öka kraftigt, om den förslagna reformen av straffvärdesventilen införs. Advokaten menar att en ökning kommer att ske, men kanske inte så mycket som jag tror. Däremot skulle en kombination av att ta bort aspirationsprincipen och att inkludera fler brott med mindre straffvärde, kunna leda till en betydande ökning av användningen av hemliga tvångsmedel, även för mindre allvarliga brott. Om aspirationsprincipen tas bort, menar advokaten att det skulle bli mycket lättare att nå minimistraffet för att få använda hemliga tvångsmedel, vilket skulle kunna ha en betydande påverkan på hur de används i brottsbekämpning.

Jag frågar om advokaten anser att lagstiftningsprocessen går för snabbt när det föreslås ändringar i en tillfällig lag, innan den ursprungliga utvärderingen har genomförts. Advokaten uttrycker oro och menar att lagstiftningstakten är för snabb, och att detta kan leda till dålig lagstiftning. Advokaten påpekar att man borde vara försiktig när man gör ändringar i lagar som ännu inte utvärderats. Advokaten menar att det är politiskt riskabelt att motsätta sig snabb lagstiftning, vilket gör det svårt att få stopp för dåligt genomarbetade lagar. Sammantaget anser advokaten att situationen är bekymmersam och att en bättre lösning behövs, även om denne inte har något konkret förslag på hur det kan åtgärdas.

Jag frågar advokaten om han har något avslutande att säga angående ämnet. Advokaten svarar att frågorna är intressanta. Advokaten poängterar att för-svarare kommer in i slutet av processen, och har ingen möjlighet att påverka användandet av hemliga tvångsmedel. Advokaten känner sig bunden av detta

och menar att det ibland kan kännas otillfredsställande, eftersom de inte kan påverka processen från början.

## 4.3 Intervju med Förundersökningsledare

Jag inleder med att be FU-ledaren beskriva sin yrkesroll. FU-ledaren berättar att hon arbetar som polisiär förundersökningsledare och gruppchef sedan ungefär sex-sju år. Tidigare har hon arbetat som utredare inom polisen, främst med bedrägeribrott.

Jag frågar om i vilka situationer FU-ledaren stöter på hemliga tvångsmedel i sitt arbete. FU-ledaren nämner bland annat fysisk vishing, där människor utger sig för att vara poliser och lurar äldre personer att överlämna bankkort och koder. FU-ledaren menar att hemliga tvångsmedel är användbara i sådana situationer, samt i assistansärenden och grova brott.

Jag frågar om hemliga tvångsmedel är effektiva och om det finns några hinder där lagstiftningen är otillräcklig. FU-ledaren svarar att hemliga tvångsmedel är effektiva men inte alltid avgörande. FU-ledaren beskriver att de ser ett behov av att utöka användningen av hemliga tvångsmedel även för brott med lägre straffvärde, eftersom de ser tydlig koppling mellan de ekonomiska brotten och gängvåldet.

Jag frågar FU-ledaren om det finns en koppling mellan ekonomisk brottslighet och grov våldsbrottslighet;

*”Absolut ser vi det. Det är ju pengar och makt. Pengar är deras driv för att utföra de här brotten. Vi ser ju bara på de åren jag har jobbat här, att de individer som jobbat med narkotikabrott och våldsbrott, har insett att det är betydligt bekvämare med ekonomisk brottslighet, där du inte behöver blotta dig. Du kan sitta hemma och göra detta och få andra att jobba för dig.”*

Jag nämner SOU 2022:19, som föreslår att hemliga tvångsmedel ska utvidgas även till brott med lägre straffvärde som begås systematiskt, dvs. straffvärdesventilerna. FU-ledaren välkomnar utredningen och berättar att de har försökt få tillgång till hemliga tvångsmedel i just den typen av fall, men fått avslag. FU-ledaren ser ett stort behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i bedrägeriutredningar, där små summor kan ackumuleras till stora belopp. FU-ledaren anser att det är viktigt att se systematiken och att hemliga tvångsmedel behövs för att stoppa våldsspiralen.

Jag frågar FU-ledaren om hur hon ser på förhållandet mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till privatliv, särskilt när det gäller hemlig dataavläsning och avlyssning av elektronisk kommunikation. FU-ledaren svarar att med tanke på den aktuella situationen i Sverige, där rättsväsendet svajar, och det råder brist på platser i häkten och fängelser, så måste de göra vad de kan. FU-ledaren menar att fördelarna med övervakning överväger, även om det ibland drabbar privatpersoner som inte är föremål för utredningen.

På frågan om det finns en naturlig motsättning mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till privatliv svarar FU-ledaren;

*”Ja, men det finns det. Jag tycker nog ändå att om jag ska sammanfatta vad jag tycker om det, så är det klart att det finns en naturlig motsättning, men det får kanske finnas. Det måste göras det som göras ska.”*

Jag ställer en fråga om hur samhället ska hitta balansen mellan övervakning och frihet. FU-ledaren menar att det inte är lätt att svara på men att det handlar om att ta ett steg i taget och utvärdera framgångar och effekter av varje steg. FU-ledaren välkomnar de nya lagarna och anser att de är proportionerliga i förhållande till samhällsutvecklingen.

När jag frågar FU-ledaren om hon anser att det är motiverat, att samtliga tre utredningar föreslår ytterligare inskränkningar över rätten till privatliv, svarar FU-ledaren;

*”Ja, det tycker jag. Jag tror inte att gemene man egentligen vet hur illa det faktiskt är med brottsutvecklingen, och hur organiserat det är. Så ja, med den erfarenheten jag själv har inom brottsutredning och underrättelsearbete, anser jag det vara motiverat.”*

Jag frågar om det finns en risk att för att gemene man blir övervakad, nu när politikerna går väldigt snabbt fram på området, FU-ledaren svarar;

*”Det finns alltid en risk för det. Det finns alltid risk för barnsjukdomar i ny lagstiftning. Men om vi sätter det i proportion till vad vi har att välja på, så är det kanske något vi får ta.”*

Jag frågar FU-ledaren om hon vill tillägga något avslutningsvis. FU-ledaren berättar att de utredningar där hemliga tvångsmedel använts, har resulterat i många fängelsedomar och mycket goda resultat. FU-ledaren påpekar att om de hade haft tillgång till hemliga tvångsmedel i fler ärenden, hade det sannolikt lett till fler fängelsedomar. FU-ledaren är mycket positiv till en utökad möjlighet att använda hemliga tvångsmedel, men betonar att det är viktigt att vara eftertänksam, och säkerställa att dessa inte missbrukas. Angående den personliga integriteten för enskilda individer, anser FU-ledaren att de inte behöver vara oroliga över att bli övervakade.

## 4.4 Delanalys - intervjustudie och framtidsutsikter

### Reflektioner från intervjurestuden

Jag tycker det är tydligt att advokatens hållning i frågan, präglas av ett starkt rättighetsperspektiv. Advokaten uttrycker en viss oro över de potentiellt negativa konsekvenser, som övervakningen kan medföra. Det är i mitt tycke tydligt att advokaten ser att ett utökat tillämpningsområde skulle riskera att underminera de grundlagsskyddade rättigheter som finns i den svenska rättsordningen. Jag tolkar advokatens svar som att han inte nödvändigtvis invänder mot hemliga tvångsmedel i sin helhet, utan ger ett uttryck för vikten av att övervakningen måste vara proportionerlig. Advokaten betonar även vikten av rättssäkerheten ur flera perspektiv. Dels att ökade befogenheter riskerar att göra ett mer omfattande intrång i den personliga integriteten. Detta samtidigt som att granskningen ex post facto, sker av staten själv, inte är en optimal lösning i längden.

Vidare problematiserar advokaten faktumet att politiker är något bundna av det som är poliskt gångbart enligt rådande samhällsdiskurs. En konsekvens att det blir att få politiker uttrycker en större oro över den personliga integriteten. Utöver att politikerna är beroende av att tillfredsställa sin väljarbas, finns det inga effektiva vedomöjligheter i den svenska demokratiska ordningen. Advokaten menar på att även om Lagrådet inkommer med starka invändningar, är politikerna inte sällan benägna att bortse från invändningarna och genomföra lagförslagen ändå.

Till skillnad från advokaten, har FU-ledaren rättseffektivitet som utgångspunkt. FU-ledaren betonar att rättseffektiviteten ökar tack vare de hemliga tvångsmedlen. Däremot betonar FU-ledaren att dagens lagstiftning är bristfällig. Det finns t.ex. en systematik av bedrägerier, som för varje enskild brottstillfälle har ett lågt straffvärde. FU-ledaren menar på att avsaknaden i svensk rätt, att kunna sammanräkna systematiken i brotten, leder till att stora brottsvinster kan göras. Detta utan att polisen effektivt kan bekämpa brotten. Jag anser att det är tydligt från FU-ledarens svar att hon anser att situationen med gängrelaterad- och ekonomisk brottslighet, nu eskalerat till punkten, där vi som medborgare får acceptera en större inskränkning. Det är enligt FU-ledaren proportionerligt i förhållande till vad vi har att välja på. Det resonemang är väldigt likt Justitieminister Strömmers resonemang, från presentationen av lagrådsremissen. Att om vi inte utvidgar tillämpningen av hemliga tvångsmedel, har vi en värre situation att vänta.

Både advokaten och FU-ledarens perspektiv är viktiga i en rättsstat. Det är tydligt att det föreligger en svårnavigerad balansakt mellan att värna individens rättigheter, och samtidigt skydda individer genom en effektiv brottsbekämpning. Båda perspektiven måste finnas med, när lagstiftaren och de statliga utredarna, går fram med ny lagstiftning.

### Framtidsutsikter på området hemliga och preventiva tvångsmedel

Hemliga och preventiva tvångsmedel är i dagsläget ett synnerligen högaktuellt område inom straffprocessrätten. Det har redovisats flertalet statliga utredningar de senaste åren. Den allmänna samhällsdiskursen har förskjutits som en följd av att politiska företrädare på båda de politiska sidorna föreslår nya åtgärder. Preventivlagen och permanentandet av de tidigare hemliga tvångsmedlen anser jag vara ett tydligt paradigmskifte för hur integritetsavvägningar får stå tillbaka, till förmån för rättseffektiviteten. Jag tror att Sverige står inför ett större paradigmskifte nu, än vad landet gjorde med preventivlagen.

Med beaktning av tvångsmedlens historia, är ett antal faktorer återkommande. Det ena är att utvecklingen av tvångsmedel hittills bara förflyttat sig i riktningen till fördel för rättseffektiviteten. Detta innebär i praktiken att den personliga integriteten återkommande fått stå åt sidan. Det finns också en juridisk tvåstegsraket som återkommer när en förskjutning ska införas. Det första steget är av ren retorisk natur. När terrorlagstiftningen utvidgades i början av 90-talet var det Sveriges rätt till suveränitet att bestämma vilka "utlänningar" som skulle få vistas i landet. En förhållandevis hård tongång i förarbetena. Det andra steget när en stor förändring ska in i svenska rätten är att tidsbegränsa lagen. En tidsbegränsning medför två stora fördelar. Det första är att det är lättare att motivera större förändringar. Om förändringen inte blir bra, permanentas inte lagen. Den andra fördelen är att lagen och det mediala bruset kring lagen hinner lägga sig. Det sker således en normalisering av lagen. Samma mönster går att följa med preventivlagen. Retoriska förflyttningen gick från att argumentera för suveränitet och "utlänningar", till "hot mot rikets säkerhet" och "brott som utgör ett hot mot det demokratiska samhällssystemet". Preventivlagen tidsbegränsades sedan, och efter fem år permanentades den. Samma mönster skedde med inhämtningslagen. HDA som infördes 2019 har ej utvärderats än. Med beaktning av det föreslås förändringar i lagen innan den ens är utvärderad, anser jag vara en klar indikation på att den kommer permanentas in i svensk rätt. Tongångarna vid presskonferensen för lagrådsremissen med "Tidöpartierna", stärker den övertygelsen.

Jag menar på att historien är på väg att upprepa sig. Åtminstone för de hemliga och preventiva tvångsmedlen. Strömmer beskriver gängkriminella som "inhemska terrorister". I de statliga utredningarna SOU 2022:19 och 2022:52 kan vi nu utläsa att gängbrottsligheten beskrivs som "ett allvarligt hot mot grundläggande samhällsintresse". En klar semantisk skiftning från

preventivlagens motiv ”brott som utgör ett hot mot det demokratiska samhällssystemet”. Den nya motiveringen *grundläggande samhällsintresse*, är en mycket bredare definition än *det demokratiska samhällssystemet*. En sådan urvattning är problematisk, eftersom mer integritetskränkande åtgärder motiveras med mindre allvarlig brottslighet än tidigare. Precis som tidigare lagstiftningsförändringar på området har visat, menar jag nu att vi ser första steget av ”tvåstegsraketen”, dvs. den retoriska förflyttningen.

### Rättssäkerhetsaspekterna

Från delanalysen i avsnitt 2.3 anser jag att rättssäkerhet kan delas upp i fyra viktiga beståndsdelar. Legalitetsprincipen, Objektivitetsprincipen, vikten av precis samt tydlig lagstiftning, och förutsägbarhet.

Jag anser att det är av stor vikt att skilja på kortsiktig och långsiktig rättssäkerhet, eftersom de medför olika utmaningar och risker. Legalitetsprincipen är förhållandevis lätt att kontrollera om den efterföljs. Detta med anledning av att det bör finnas en rättsregel eller övrig hänvisning härstammande ifrån de erkända rättskällorna, som beslutet eller maktutövningen grundar sig i. Objektivitetsprincipen är svårare att bedöma hur den efterföljs. I ett perfekt rättssamhälle ska lika fall behandlas lika. Men det finns en uppsjö av faktorer som kan påverka ett sådant utfall. Gällande de hemliga och preventiva tvångsmedlen är det svårt att granska om domstolen tillämpar objektivitetsprincipen vid bedömning av åklagarens ansökan. Detta eftersom hela processen som bekant är sekretessbelagd. Det ställer höga krav på domstolen. Jag anser att faktumet att Sverige har oberoende domstolar, är förutsättningen som bär upp hela rättssäkerhetsaspekten av hemliga tvångsmedel. Det är betryggande att en oberoende domstol prövar åklagarens ansökan om hemliga tvångsmedel. Även om en oberoende domstolsprövning är en bra bit på vägen, finns det andra aspekter med rättssäkerheten som vi går miste om. I en vanlig domstolsprövning finns t.ex. en transparens utåt. Ett häktningsavgörande går att begära ut. En förhandling går i regel att delta på, undantaget är lyfta dörrar. Transparensen som allmänheten åtnjuter mot den offentliga maktens domstolsprocess, finns inte i ansökningsprövningarna för hemliga tvångsmedel. Så som systemet är konstruerat, förutsätts medborgarna känna en full tillit till domstolarna, och bara lita på att domstolarna gör sitt jobb korrekt. Även om vi utgår från att domstolen är fri från korrupcion och yttre påverkan, finns det fortfarande en avgörande risk. Den risken är den mänskliga faktorn från domstolens sida. En processordning utan insyn, och ett beslut som ej går att överklaga, förutsätter att domstolen alltid fattar rätt beslut. Hade första instans alltid dömt och tolkat lagen rätt, hade vi ej behövt högre prövningsinstanser. De flesta rättsordningar i jämförbara länder inser givetvis den bristen, vilket även den svenska rättsstaten gör, utom när det kommer till hemliga tvångsmedel. SIUN som kontrollerar beslut om signalspaning, kan de facto besluta om att övervakning ska avbrytas. Alltså ytterligare en instans utöver domstolsprocessen som har mandat att faktiskt påverka utgången. Ett resultat av



det blir också att SIUN granskar sina egna beslut, vilket kanske inte är önskvärt. Jag instämmer däremot med advokatens inflikning från intervjustudien. Att staten ska granska sig själv är aldrig särskilt lätt eller lyckat. I detta fall, i någon form av *de lega ferenda* resonemang, hade jag hellre sett SIUN:s lösning även för SIN. Jag tycker att det faktum att individen får ytterligare en oberoende instans som prövar frågan är mer värd, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, än att staten inte granskar sig själv inom den egna verksamheten. Jag delar Europadomstolens kritik i teorin, men inte i praktiken. Jag förstår Europadomstolens resonemang att det inte är lämpligt för ex post facto kontrollen sköts av samma aktör som kan påverka de faktiska besluten. Men jag tycker inte det är så illa, att det är värt att försumma individen ytterligare en prövning. Eftersom det hade säkerställt att hela rättssäkerheten i prövningen hängde på domstolens förmåga att alltid göra rätt bedömning.

Avseende den långsiktiga rättssäkerheten, tycker jag fenomenet mission creep är tämligen relevant att beakta. I den svenska grundlagen är det skrivet att medborgarnas kommunikation inte ska övervakas. Det är huvudregeln svenska rättsstaten alltid borde utgå ifrån. Varje undantag från den principen är en inskränkning av den grundlagsstadgade rättigheten. Baserat på de nya lagstiftningar, och skiftningen av motiven i förarbetena, väcks en del problem. Sverige har under snart 30-års tid utvidgat undantaget från huvudregeln i grundlagen. Vad som är acceptabelt inom lydelsen i undantaget från huvudregeln i 2 kap. 21 § RFs ”*tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle*”, har onekligen utvidgats. När politikerna jämför nya lagförslag eller ändringar i lagar, med den senaste förändringen, blir den inte påtaglig. Men nu ser vi i praktiken att ett undantag som användes för att bekämpa terrorister, nu föreslås användas mot gängkriminella, utan att definiera vilka gängkriminella är. De behöver snart inte ens vara misstänka för ett konkret brott för att kunna övervakas. Jag anser att politiker måste återgå till ett av syftena med grundlagen. Att om Sverige i framtiden skulle få en auktoritär regim, ska de inte kunna ändra grundlagen på en mandatperiod för att urholka rättssäkerheten. Jag anser att vad vi nu i Sverige håller på med, i den desperata kampen mot gängbrottslighet, är att utvidga undantaget för långt. Om vi fortsätter utvidga undantaget, som vi gör över tid, riskerar vi att urholka syftet med huvudregeln. Detta medför risken att en auktoritär regim inte behöver ändra grundlagen, eftersom vi inom den demokratiska ordningen har expanderat undantaget in absurdum.

Jag vill avslutningsvis betona, att jag inte på något sätt är av uppfattningen, att Sverige inte skulle vara en rättsstat med hög rättssäkerhet. Jag anser däremot att det är av yttersta vikt att inte ta rättssäkerheten för given. Något jag anser att politikerna på båda sidorna av de politiska sidorna nu gör.

## 5 Avslutande reflektioner

Situationen kring det ökade gängvåldet och dess påverkan på civilsamhället är allvarlig. Det tycks inte heller finnas någon aktör som inte delar den bilden. Både förra och nuvarande regering har föreslagit långtgående förändringar i svensk rätt i syfte att stävja utvecklingen. En FU-ledare och en advokat som yttrat sig i uppsatsen delar den problembilden. Det går således konstatera att de aktörerna delar samma utgångsläge och samma mål. Gängbrottsligheten behöver bekämpas mer effektivt.

Teknikens utveckling har medfört att avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet blir svårare nu än någonsin. Detta eftersom teknikutvecklingen som gängen drar nytta av, kräver mer hemlig övervakning för att uppnå samma eller bättre resultat än vad konventionella spaningsmetoder har lett till tidigare.

Politikernas förslag för att lösa denna problematik, är mer hemlig statlig övervakning av individer. Den utökade övervakningen som föreslås ska visserligen, enligt justitieministern, endast rika sig mot gängkriminella. Däremot kommer begreppet ”gängkriminell” inte definieras i lag. Rättssäkerhetsventilen i systemet är en oberoende domstolsprövning. En domstolsprövning som är hemlig och helt saknar transparens. För att lösa det problemet tillsattes en nämnden SIN. En nämnd som saknar befogenhet att stoppa otillåten övervakning. Ordföranden för samma nämnd som har i uppgift att granska den hemliga domstolsprocessen, har även yttrat en oro i media om poliserna skulle få alla verktyg de ber om. Hur det ska säkerställas att det utökade tillämpningsområdet endast ska slå mot den odefinierade gruppen ”gängkriminella” är bortom min förståelse. Jag hoppas att någon i framtiden undersöker forskningsfrågan om den nu föreslagna lagstiftningen endast slog mot gängkriminella, eller om fenomenet mission creep även fortlöper i framtida svensk rätt.

Avslutningsvis vill jag slå ett slag för de grundlagsstadgade fri- och rättigheter vi har i Sverige, som skyddar oss mot övervakning från staten. Det är inget vi någonsin får ta för givet.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Alexy, Robert, *A theory of constitutional rights*, Oxford University Press, Oxford ; New York, 2002.

Andersson, Torbjörn, *Rättskyddsprincipen: EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv = [The protection of individual community rights] : [EC law and national law on substantive remedies and procedural law from a Swedish civil procedural perspective]*, Iustus, Diss. Uppsala : Univ., Uppsala, 1997.

Ekelöf, Per Olof, *Rättegång Tredje häftet*, Åttonde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018

Flyghed, Janne, Ribbing, Antonia & Sandberg, Bo, *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet - Kriminologiska perspektiv på polismetoder och per integritet*, Studentlitteratur AB, 2000.

Frändberg, Åke i, Sterzel, Fredrik (red.), *Rättsstaten - rätt, politik och moral: seminarium*, 5 oktober 1994, Rättsfonden, Stockholm, 1996.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Tredje [reviderade] upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2014.

Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel: när och hur får de användas?*, Femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2022.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Peczenik, Aleksander (1995). *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. 1. uppl. Stockholm: Fritze.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?* [Elektronisk resurs] om demokrati, rätts-säkerhet, etik och juridisk argumentation, 1. uppl., Fritzes / Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1995.

Petersson, Olof, *Rättsstaten: frihet, rätts-säkerhet och makt-delning i dagens politik*, 2., [aktualiserade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2005.

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

Sterzel, Fredrik (red.), *Rättsstaten - rätt, politik och moral: seminarium 5 oktober 1994*, Rättsfonden, Stockholm, 1996.

Westerlund, Gösta, *Straffprocessuella tvångsmedel: en studie av rättegångsbalkens 24 till 28 kapitel och annan lagstiftning*, Sjunde upplagan, Bruun Juridik, Stockholm, 2022

### Artiklar

Advokatsamfundets rättsstatliga program, utgivet 10 juni 2021.

Fletcher N. Baldwin Jr., Daniel Ryan Koslosky, *Mission Creep in National Security Law*, West Virginia Law Review, vol. 114., Issue 2 (Winter 2012).

Jennifer S. Garnick, Patrick Toomey, Naomi Gilens, Daniel Yadron, Jr., *Mission Creep and wiretap act 'Super warrants': A cautionary tale*, Loyola of Los Angeles law review, vol.52, Issue 4 (2019).

*Slå vakt om rättsstaten - en skrift om den svenska rättsstaten och dess betydelse*, bilaga till tidskriften Advokaten nr 6/22, utgiven 31 augusti 2022.

Waldron, Jeremy, *Security & Liberty: The image of balance*, Journal of Political Philosophy, Vol. 11 Issue 2, p. 191-210.

## **Offentligt tryck**

### Statliga offentliga utredningar

SOU 1990:51	”SÄPO : Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet : slutbetänkande.”
SOU 1998:46	”Om buggning och andra tvångsmedel.”
SOU 2002:87	” Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet sedan år 1945.”
SOU 2003:32	”Vår beredskap efter den 11 september.”
SOU 2003:74	Titel saknas.

SOU 2017:75	”Datalagring – brottsbekämpning och integritet.”
SOU 2017:89	”Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet.”
SOU 2022:19	”Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.”
SOU 2022:52	”Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.”
<u>Propositioner</u>	
Prop. 1984/85:32	“Om riktlinjer för det framtida arbete mot ekonomisk brottslighet m.m.”
Prop. 1988/89:124	”Om vissa tvångsmedelsfrågor.”
Prop. 1995/96:85	”Hemlig kameraövervakning”.
Prop. 2002/03:74	”Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering.”
Prop. 2005/06:177	”Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.”
Prop. 2007/08:163	”Åtgärder för vissa samhällsfarliga brott, m.m.”
Prop. 2013/14:237	”Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.”
Prop. 2019/20:64	”Hemlig dataavläsning.”
<u>Betänkanden och skrivelser m.m.</u>	
Bet. 2005/06:juU26	”Hemlig rumsavlyssning.”

Bet. 2005/06:JuU30	”Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.”
Bet. 2008/09:JuU3	”Åtgärder för vissa samhällsfarliga brott, m.m.”
Dir. 2020:104	”Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.”
Dir. 2022:13	”Tilläggsdirektiv till Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.”
Ds. 2005:21	”Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet.”
Lagrådsremiss 5 april 2023	”Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott.”
Riksdagsskrivelse 2007/08:11	Titel saknas.

#### Rättsfall

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

Se NJA 1993 s. 26.

NJA 2007 s. 337.

NJA 2015 s. 631.

#### JO-beslut

JO 2015/16 s. 62.

JO 2018/19 s. 340.

#### Övrigt

Action plan, Ministry of foreign affairs Sweden, 25 November 2021, DH-DD(2021)1278.

Action plan Ministry of foreign affairs Sweden, 25 May 2022, DH-DD(2022)575.

Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014, Stefan Löfven, riksdagen.

Regeringsförklaringen den 14 september 2021, Stefan Löfven, riksdagen.

Regeringsförklaringen den 18 oktober 2022, Ulf Kristersson, riksdagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, Åtalads rätt till partsinsyn såvitt avser uppgift om användning av hemligt tvångsmedel, 13 oktober 2016, Dnr 92–2015.

## Elektroniska källor

Brottsförebyggande rådets databas, med sökinställningen ”Hela landet, 3 kap. Brott mot liv och hälsa, försök till mord eller dråp, mot samtliga personer (även där kön är okänt) och med användning av skjutvapen, tidsintervall 2002–2022.

Thomsen, Dante, Utredningar kopplade till Encrochat har lett till 125 fängelseår, SVT nyheter, 2021-02-24, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/utredningar-kopplade-till-encrochat-har-lett-till-125-fangelsear>. (Hämtad 2023-03-21.)

Åkerman, Henrika, *Fler unga bedöms begå brott för kriminella nätverk*, Sveriges radio, 2020-12-14, <<https://sverigesradio.se/artikel/7622207>>, (Hämtad 2023-03-13.)

Wahlberg, Stefan, Dagens juridik, ”*Jag blir rädd när politiker säger att polisen ska få alla verktyg på önskelistan, 11 november 2022.*” <<https://www.dagensjuridik.se/nyheter/jag-bli-radd-nar-politiker-sager-att-polisen-ska-fa-alla-verktyg-pa-onskelistan/>> (Hämtad 2022-03-02).

Regeringen, pressmeddelande, 24 oktober 2022.

<<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/10/utredning-foreslar-utokade-mojligheter-till-preventiv-tvangsmedelsanvandning-for-att-hindra-gangkriminalitet/>> (Hämtad 2023-02-13).

Regeringen med samarbetspartier, pressmeddelande, 5 april 2023.

<<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/04/hemliga-tvangsmedel-ska-fa-anvandas-i-fler-fall-for-att-forhindra-och-utreda-allvarliga-brott/>> (Hämtad 2023-04-07)

## Lagkommentarer

Ström, Daniel, lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 10 a §, Juno lagkommentar (Besökt 2023-02-22).

Wågnert Hollunger, Offentlighet och sekretesslag (2009:400), 18 kap. 1 §, JUNO (besökt 2023-03-06).

## **Övrigt**

Advokatsamfundets rättsstatliga program, utgivet 10 juni 2021.

Juridiska fakulteten, Remiss: Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50), Dnr V 2022/2510, 2023-02-24, utarbetat av Universitetslektor Sverker Jönsson.

CambridgeDictionary

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/mission-creep>.