



Justitiedepartementet
Åklagarenheten

Framställning om ändringar i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken

Bakgrund

Behov av att utveckla lagstiftningen identifieras kontinuerligt av åklagare och andra i Åklagarmyndigheten, exempelvis myndighetens utvecklingscentrum.

På området hemliga tvångsmedel inom ramen för förundersökningar har förändringar i brottsligheten och misstänkta personers beteende samt den tekniska utvecklingen under senare år inneburit att det ibland saknas möjligheter att använda sådana tvångsmedel i situationer där det kan anses befogat att sådana möjligheter finns. Det gäller särskilt den grova våldsbrottslighet och förmögenhetsbrottslighet som begås i organiserade former. Avsaknaden av möjligheter att använda hemliga tvångsmedel leder då inte sällan till att brotten inte kan utredas alls eller åtminstone inte i den omfattning som kan anses rimlig.

Regeringen och riksdagen har i olika sammanhang under en längre tid skärpt den straffrättsliga och straffprocessuella lagstiftningen för att förbättra förutsättningarna för utredning och lagföring av sådan brottslighet. Regeringen har nyligen i sitt åtgärds paket från september 2019 utlovat att tillsätta en utredning som ska föreslå ändringar som gör det enklare att använda hemliga tvångsmedel i fråga om grov organiserad brottslighet. Regeringen har särskilt angett att det finns anledning att se över gränserna för när hemliga tvångsmedel får användas.

Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning behövs nu ett antal ändringar i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken för att snabbt öka förutsättningarna för utredning och lagföring av brottsligheten. Åklagarmyndigheten har samrått med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket inför avfattandet av denna framställning.

Möjligheter att använda hemliga tvångsmedel vid seriebrottslighet m.m.

Förslag: Den s.k. straffvärdeventil som finns för hemlig avlyssning och hemlig övervakning i syfte att identifiera en misstänkt person ändras så att sådana tvångsmedel kan användas även vid flerfaldig brottslighet där brotten kan sägas ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt när brottslighetens samlade straffvärde överstiger två år. Dessa tvångsmedel ska vidare kunna användas vid vissa särskilda brott, t.ex. utpressning och grovt jaktbrott.

Straffvärdeventilen för hemlig rumsavlyssning ändras så att detta tvångsmedel kan användas oavsett brottstyp och vid flerfaldig brottslighet där brotten kan sägas ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt när straffvärdet för brottet eller brottsligheten överstiger fängelse i fyra år.

I sammanhanget ses även straffvärdeventilen för hemlig kameraövervakning och terminologin i samtliga bestämmelser som innehåller en sådan ventil över.

Dagens reglering

Enligt 27 kap. 18 § får *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, HAK*, användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. brott som avses i kapitlets 2 § andra stycket 2–7,
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1 eller 2, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Enligt 27 kap. 20 a § gäller detsamma för *hemlig kameraövervakning, HKÖ*.

Vad gäller *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, HÖK*, får sådan enligt 27 kap. 19 § användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,
2. dataintrång, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, narkotikabrott av normalgraden, narkotikasmuggling av normalgraden,
3. brott som avses i kapitlets 2 § andra stycket 2–7, eller
4. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff.

Sådan HÖK som ska ske i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet får dock användas endast vid en förundersökning som avser brott som kan leda till HAK.

Slutligen anges i 27 kap. 20 d § att *hemlig rumsavlyssning, HRA*, får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. spioneri,
3. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om människohandel, grov människoexploatering, våldtäkt, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt koppleri, grov utpressning, grovt barnpornografibrott, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling,
5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Frågan om den s.k. straffvärdeventilen, främst vid HAK, bör kunna användas inte endast vid ett enskilt brott utan även vid seriebrottslighet har berörts i tidigare lagstiftningssammanhang, bl.a. i prop. 2002/03:74 s. 34. Regeringen har där anfört följande.

”Rikspolisstyrelsen har anfört att en straffvärdeventil bör kunna användas även vid seriebrottslighet och att en bedömning då skulle göras av brottslighetens samlade straffvärde. Argument kan i och för sig anföras för en sådan ordning. Det finns dock också skäl emot. Hemliga tvångsmedel skulle kunna användas för enskilda brott som har ett relativt blygsamt straffvärde. Med hänsyn till det integritetsintrång som användande av sådana tvångsmedel oftast innebär bör försiktighet iakttas vid avgränsningen. Rikspolisstyrelsens förslag bör därför inte genomföras.”

Sedan detta uttalande gjordes för drygt femton år sedan har brottsligheten förändrats på ett sätt som medfört ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel även vid brott som inte omfattas av dagens reglering. Det gäller särskilt HAK men även HÖK i syfte att identifiera misstänkta.

Det gäller för det första seriebrottslighet som kan sägas vara organiserad eller systematisk, som upprepar sig på ett likartat sätt vid de olika brottstillfällena och som gäller vissa särskilda brottstyper där vart och ett av brotten inte når upp till det straffvärde som krävs enligt straffvärdeventilen för HAK men där det samlade straffvärdet för brotten gör det. Exempel på sådana brottstyper är

bedrägerier, bidragsbrott, stölder av ligor, skattebrott, smuglingsbrott och penningtvättsbrott.

I exempelvis bedrägeriärenden där flera målsägande har blivit uppringda och lurats att lämna ifrån sig inloggningsuppgifter eller förmåtts att öppna sina BankID med följd att de blivit av med penningmedel – ibland även större belopp – går det inte att använda HAK trots att man misstänker att det är samma gärningsmän som ligger bakom bedrägerierna. Ofta går det inte heller att använda HÖK för att inhämta uppgift om vilket telefonnummer som ringt upp målsägandena, eftersom det sällan är fråga om grova bedrägerier. En målsägande kan i och för sig själv begära en sådan uppgift från sin teleoperatör men då till en kostnad. Ofta vill en målsägande att uppgiften hämtas in genom polisens eller åklagares försorg. En metod där målsäganden ger fullmakt åt polisen att hämta in uppgiften kan dock ses som ett kringgående av reglerna om HÖK. Ibland kan uppgiften inte heller fås fram genom en tömning av målsägandens telefon med målsägandens samtycke, eftersom uppgiften kan ha raderats. Ur den misstänktes synvinkel kan det också finnas ett intresse av att tillförlitliga uppgifter kan fås från teleoperatören.

Vad gäller skattebrott och annan ekonomisk brottslighet begås sådan inte sällan inom ramen för organiserad brottslighet. Många gånger är det fråga om brottsupplägg som omfattar flera olika brott. Ibland kan brotten begås i ett och samma bolag och i andra fall innebär uppläggen att brotten begås i flera olika bolag för vilka samma person eller personer är ansvariga. Även om brottsligheten inte är organiserad begås den ofta upprepat. I många fall är de olika brotten dessutom tätt sammanknutna med varandra. Som exempel kan ett bokföringsbrott vara ett medel för att dölja ett skattebrott. Det kan då vara svårt att skilja brotten från varandra och ännu svårare att urskilja straffvärdet för de enskilda brotten. I domstolspraxis har HAK tillåtits vid exempelvis grovt skattebrott och grovt penningtvättsbrott även om skatteundandragandet delas upp på flera deklarationer eller penningströmningarna på flera överföringar så länge dessa hänger ihop och ingår i samma systematik, brottsplan och brottsliga upplägg. Detta gäller alltså även om varje period eller överföring kan utgöra ett särskilt brott. Det kan dock inte uteslutas att någon domstol avslår en sådan ansökan eller att praxis förändras. Det är angeläget att HAK kan användas i de nu beskrivna situationerna.

I fråga om brottslighet av det slag som nu beskrivits överstiger ofta det samlade straffvärdet för brottsligheten två års fängelse. Vid många av brotten används vidare just elektronisk kommunikation för att begå brotten. När brotten begås inom ramen för den organiserade brottsligheten tillkommer dessutom särskilda utredningssvårigheter på grund av de inblandades riskmedvetenhet. Det är då otillfredsställande att hemliga tvångsmedel inte kan användas i utredningar som innefattar flera, och ibland olika, brott. Sådana tvångsmedel skulle få stor betydelse för möjligheterna att utreda och lagföra brottsligheten. Allvaret i

dessa former av brottslighet talar också för att brottsligheten bör jämföras med det fallet att ett enskilt brott har ett straffvärde som överstiger två års fängelse. I de ovan nämnda förarbetena har för övrigt uttalats att straffvärdeventilen är avsedd att kunna tillämpas vid just stöldbrott och skattebrott, även om uttalandet har kopplats till sådana brott ”som avser mycket stora värden”.

Vidare kan det under en förundersökning, särskilt i dess inledande skede då frågan om hemliga tvångsmedel ofta aktualiseras, vara svårt att bedöma om flera misstänkta brott ska betraktas som *ett* brott med ett straffvärde som omfattas av straffvärdeventilen eller flera brott med enskilda straffvärden som inte gör det. I praxis finns också exempel på att frågan har bedömts olika i fall som liknar varandra.

Det finns även en internationell dimension på frågan. Dagens reglering kan hindra svenska myndigheter från att genom rättslig hjälp bistå andra länders brottsbekämpande myndigheter med hemliga tvångsmedel vid seriebrottslighet, t.ex. när det gäller stölder av stödligor som kommer till Sverige. Det kan i sin tur riskera att få negativa konsekvenser för andra länders benägenhet att bistå svenska myndigheter i motsvarande situationer. Även här finns exempel på att svensk praxis har utvecklats i en tillåtande riktning.

Vissa andra brottstyper för vilka HAK inte kan användas, och i vissa fall inte heller HÖK, kännetecknas av att de typiskt sett begås i en miljö där det råder en tystnadskultur. Ibland begås dessa brott på ett organiserat eller annars sammanhängande sätt och kan då ha ett högt samlat straffvärde, vilket – som anförts ovan – talar för att HAK bör kunna användas. Andra gånger är straffvärdet för det enskilda brottet lägre än två år men innebär just utredningssvårigheterna att en möjlighet till HAK bör införas för att dessa brottstyper inte i praktiken ska bli straffria. I vart fall bör vanlig HÖK vara möjlig.

Ett exempel är utpressning av normalgraden, som har en straffskala som sträcker sig från 14 dagars fängelse till två års fängelse. Vid utpressning är det inte sällan så att målsäganden av olika skäl kan vara obenägen att medverka i utredningen. Samtidigt är straffvärdet även för enskilda brott många gånger relativt högt, ofta över sex månaders fängelse.

Andra exempel på brottstyper där motsvarande problematik kan finnas är övergrepp i rättsak, mened och skyddande av brottsling.

Även grovt jaktbrott är en sådan brottstyp. För jaktbrott av normalgraden döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om ett jaktbrott är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. HAK vid sådana brott är i dag närmast utesluten med hänsyn till gällande straffvärdepraxis för

enstaka brott. Samtidigt kan sådana brott begås planerat, upprepat och i vissa relativt fasta grupperingar. Brottsligheten kan i sådana fall ha ett samlat högt straffvärde. Vidare är brottsligheten ytterst svårutredd. Den begås på platser och tider då vittnesakttagelser sällan kan göras. Spaning från polisens sida är i regel inte heller möjlig. De inblandade och personer i kretsen kring dessa är erfarenhetsmässigt obenägna att medverka i utredningarna. Detta gäller även vid enstaka brott. För att dessa jaktbrott ska kunna utredas behövs därför HAK.

Också vad gäller HRA finns det situationer där tvångsmedlet inte får användas samtidigt som det kan finnas ett starkt behov av HRA för att kunna utreda allvarliga brott eller allvarlig samlad brottslighet. Det som sagts ovan om seriebrottslighet som kan sägas vara organiserad eller systematisk och som upprepar sig på ett likartat sätt vid de olika brottstillfällena kan gälla även en samlad brottslighet av mycket allvarligt slag där det samlade straffvärdet överstiger fyra år. Vidare förekommer det, som framkommit i tidigare utredningssammanhang, att nätverk inom den organiserade brottsligheten växlar sin verksamhet mellan olika typer av brott beroende på tillfälle och möjlighet till utbyte. Detta gäller i än högre grad i dag. Till detta kommer, som utvecklas nedan, att andra hemliga tvångsmedel, såsom HAK, numera kan vara verkningslösa i de kriminella miljöer där mycket allvarliga brott begås. Även utanför den organiserade brottsligheten kan det finnas ett starkt behov av HRA vid utredningar av allvarliga brott, oavsett vilken typ av brott det är fråga om.

Följaktligen finns i dag behov av att ändra lagstiftningen så att hemliga tvångsmedel kan användas dels vid flerfaldig brottslighet där brotten kan sägas ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, dels vid vissa särskilda brottstyper, dels vid mycket allvarliga brott oavsett brottstyp. Även skärpta straff, t.ex. ett eventuellt straffminimum om lägst två års fängelse för sådana brottstyper eller annars ett högre straffvärde genom ändringar i 29 kap. brottsbalken, kan också delvis tillgodose de beskrivna behoven. Regeringen har i sitt åtgärds paket utlovat skärpta straff för vissa brottstyper och för vissa brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Vissa av dessa brott är sådana för vilka det behövs en utvidgad möjlighet till användning av hemliga tvångsmedel. I sammanhanget kan finnas skäl att se över terminologin så att samma begrepp används i samtliga bestämmelser som innehåller en straffvärdeventil.

Bättre möjligheter att använda hemlig rumsavlyssning

Förslag: Åklagare ges möjlighet att fatta intermistiska beslut om HRA, inklusive tillstånd till tillträde för att installera utrustningen.

Vidare införs, som en kompletterande möjlighet i regleringen som annars behåller kopplingen till en plats, en möjlighet att knyta ett tillstånd till HRA till en misstänkt person.

Det införs även en möjlighet att under vissa särskilda förhållanden ge tillstånd till HRA i efterhand.

Behov

Teknikutvecklingen och förändringar i brottsliga personers beteende

HRA anses vara det hemliga tvångsmedel som typiskt sett leder till störst intrång i enskildas personliga integritet och används därför när andra hemliga tvångsmedel inte räcker till. HRA har ursprungligen varit avsedd att användas i lokaler eller fordon som brottsmisstänkta personer disponerar. För att kunna verkställa HRA på sådana platser krävs en omfattande kartläggning och planering, ofta ett intrång i det utrymme där avlyssningsutrustningen ska installeras, installation av utrustningen och sedan avläsning, vilken i sig kan kräva fysisk tillgång till utrustningen. Det har därför tidigare inte funnits något behov av snabba beslut om HRA. Teknikutvecklingen och förändringar i brottsliga personers beteende har emellertid ändrat dessa förutsättningar.

I dag är många grovt kriminella personer ytterst säkerhetsmedvetna. Det gör det svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att oupptäckta bereda sig tillträde till deras bostäder. Personerna är också väl medvetna om möjligheten att de kan bli avlyssnade i sina fordon men även på avgränsade platser såsom caféer och liknande. Detta gör dem försiktiga när det gäller att prata om brott i fordonen eller på sådana platser. Samtidigt inser de risken för att deras telefonsamtal kan bli föremål för HAK. Därför använder de krypterade telefoner och olika applikationer för att kommunicera. Det har också blivit vanligt att personerna träffas för att prata på sådana allmänna platser där de känner sig säkra på att kunna tala utan risk för avlyssning, t.ex. under promenader eller vid andra möten i stadsmiljö. Det enda hemliga tvångsmedel som med nuvarande lagstiftning står till buds för att uppfatta sådana personers kommunikation är HRA.

Vidare har den tekniska utvecklingen inneburit att utrustningen för att avlyssna brottsmisstänkta personer kan anpassas snabbare än tidigare och riktas så att man kan avlyssna misstänkta som förflyttar sig utan att det innebär stora risker för att samtal mellan andra personer fångas upp. Spanare kan utan särskilt mycket planering placera ut avlyssningsutrustning i offentliga miljöer där de

misstänkta förväntas komma att röra sig och tala med varandra. Spanarna följer efter dem som avlyssnas, just eftersom det är okänt i förväg hur dessa kommer att förflytta sig. Räckvidden för att fånga upp ljud är relativt begränsad, även om det varierar beroende på övriga ljud i omgivningen. Spanarna kan efter avlyssningen snabbt och enkelt ta bort avlyssningsutrustningen. Risken för att tredjeman drabbas av avlyssningen kan därmed minimeras. Under senare tid har det också kommit utrustning som ger möjlighet att på visst avstånd avlyssna kommunikation utan föregående teknisk installation.

Snabbare beslut

När de brottsbekämpande myndigheterna får kännedom om ett förestående möte mellan misstänkta personer som skulle vara värdefullt att avlyssna med HRA behövs ett snabbt beslut om tillstånd till åtgärden. I regel är det dock omöjligt att hinna inhämta tillstånd från domstol. Åklagare får inte besluta interimistiskt om HRA.

En annan situation som kräver snabba beslut om HRA avser misstänkta brott i samband med gränspassage. Tullverket har numera möjlighet att installera avlyssningsutrustning, t.ex. i fordon som blir föremål för tullkontroll när de passerar gränsen. Av tidsskäl är det inte möjligt att få ett tillstånd av domstol. Detta är otillfredsställande, särskilt vid en jämförelse med den situationen att en misstänkt kommer ensam i en bil som tillåts köra vidare och vars telefonsamtal under den fortsatta färden – t.ex. med en uppdragsgivare eller mottagare av det insmugglade – kan bli föremål för HAK, eftersom åklagare beträffande detta tvångsmedel har möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut.

Möjligheterna att på kvällar och helger få tillstånd av domstol till HRA i de ovan beskrivna situationerna är i det närmaste obefintliga.

Begreppet plats

När det gäller HRA i offentlig miljö är det, som framgått, ofta svårt att långt på förhand veta exakt vilka platser som kan bli föremål för misstänkta personers möten och samtal med andra om brott. Åklagare har under senare år begärt och ibland fått domstolarnas tillstånd till HRA på större bestämda platser, såsom hela städer, med inskränkande villkor för tillståndet i syfte att minimera integritetsintrånget för tredjeman.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61), som gjorde en genomgång av tillstånd och villkor för HRA under 2017, anförde dock att det är ”uppenbart att den plats som anges i tillståndet som huvudregel ska avse en tydligt begränsad yta” därför att det annars är ”omöjligt att vid tillståndsprövningen kunna överblicka risken för onödiga integritetsintrång” (s. 126 f.).

HRA i förfluten tid

Det har inträffat att brottsbekämpande myndigheter i andra länder använt HRA i fordon som sedermera körts till Sverige utan att myndigheterna hunnit begära rättslig hjälp av Sverige för fortsatt avlyssning här.

I dessa fall har ett svenskt tillstånd till åtgärden inte kunnat lämnas i efterhand, trots att det i och för sig stått klart att rättslig hjälp hade lämnats om sådan begärts i tid. Uppgifter som kommit fram under avlyssningen i Sverige har då inte kunnat användas i den aktuella utredningen. Inte heller kan eventuell överskottsinformation som kommer fram i denna situation användas. Sådan information skulle kunna vara av intresse för svenska brottsbekämpande myndigheter.

Motsvarande behov kan uppstå i svenska förundersökningar då svensk HRA pågår i fordon som utan att det upptäcks direkt lämnar Sverige.

Lagstiftningen om HRA måste utvecklas

Tolkningen av begreppet plats vid HRA har under senare år blivit mer generös, vilket kan inge betänkligheter från integritetssynpunkt. Samtidigt är den svenska praxisen inte enhetlig, vilket i sig är bekymmersamt. Det står också klart av Europadomstolens praxis att begreppet ska tolkas restriktivt. Mot detta står de förändringar i brottslingars beteende som beskrivits ovan och som kan förklara den mer generösa tillämpningen. Lagstiftningen måste vara anpassad efter behoven samtidigt som den tillgodoser integritetsaspekten.

Ett alternativ till att knyta tillstånd till HRA till en viss plats kan vara att knyta tillståndet till en skäligen misstänkt person.

I samband med att HKÖ infördes som tvångsmedel diskuterades frågan om att knyta tillståndet till en misstänkt. Det ansågs emellertid inte lämpligt då de principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning skulle bli svåra att tillämpa. Som exempel anfördes att det inte skulle gå att tillämpa proportionalitetsprincipen, eftersom det på förhand inte skulle vara känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas (prop. 1995/96:85 s. 30). Även senare, bl.a. i samband med lagändringar den 1 januari 2015, har frågan diskuterats. Regeringen uttalade då att integritets- och rättssäkerhetsskäl fortfarande talar för att lagstiftningen bör vara utformad på ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen (prop. 2013/14:237 s. 78). Enligt regeringen skulle förutsättningarna för delar av den initiala prövningen – bl.a. tillämpningen av proportionalitetsprincipen – avsevärt komma att försämrars om åtgärden inte var bestämd till viss adress, plats eller liknande.

Dessa argument har visserligen fortfarande viss bärkraft. Förändringen i brottsliga personers beteende har dock inneburit behov av utvecklade möjligheter till HRA. Annars blir tvångsmedlet i praktiken innehållslöst. Teknikutvecklingen har vidare avsevärt förbättrat möjligheterna att rikta och anpassa avlyssningen så att integritetsintrånget för utomstående kan begränsas. Tillstånd som knyts till en skäligen misstänkt person kan dessutom förenas med villkor för användningen som tillgodoser intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

Vidare kan en möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut om HRA vara ändamålsenlig. Åklagare har i dag möjlighet att besluta interimistiskt om HÖK, HAK och HKÖ. En motsvarande möjlighet vad gäller HRA kan förenas med samma prövning i efterhand av domstol som gäller för de andra hemliga tvångsmedlen.

Frågan om åklagare bör ha möjlighet att besluta om HRA övervägdes för några år sedan. I det lagstiftningsärendet uttalade regeringen bl.a. följande (prop. 2013/14:237 s. 136 ff.).

”Vad avser det typiska integritetsintrånget finns det skillnader mellan de olika tvångsmedlen (se avsnitt 5.2.4). När det gäller den interimistiska beslutsmöjlighet som finns i 2008 års utredningslag har det inte gjorts någon skillnad mellan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. När lagen om hemlig rumsavlyssning infördes ansåg regeringen emellertid att någon interimistisk beslutanderätt inte borde införas beträffande detta tvångsmedel. Därvid beaktades tvångsmedlets ingripande karaktär (prop. 2005/06:178 s. 72).

Det är främst rättssäkerhetsaspekter som tidigare har framförts som skäl mot en interimistisk beslutsordning. En ordning med efterföljande obligatorisk domstolsprövning innebär dock att det saknas skäl att anta att en utökad möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse skulle få några negativa konsekvenser för enskildas rättssäkerhet.

Vissa paralleller kan också dras till beslutsordningen för andra ingripande tvångsmedel. Det har t.ex. inte ansetts problematiskt att ge åklagare befogenhet att besluta om anhållande i avvaktan på rättsens prövning av en häktningsfråga (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Mot den bakgrunden delar regeringen utredningens uppfattning att rättssäkerhetshänsyn inte hindrar att interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel tillåts i fler fall. Starka behovsskäl talar också för att det är nödvändigt att införa en sådan ordning (se avsnitt 6.2.5). Som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har berört är alternativet att tillåta interimistiska åklagarbeslut i fler situationer att föredra ur rättssäkerhetssynpunkt framför att ta bort kravet på att viss adress, plats eller kommunikationsutrustning alltid ska anges i tvångsmedelsbesluten. Åklagarna har en fristående ställning och är enligt regeringens uppfattning kompetenta att bedöma frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel (se även prop. 2007/08:163 s. 67). Regeringen föreslår därför att åklagarna ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse. Möjligheten föreslås gälla såväl under en förundersökning som beträffande preventiva tvångsmedel.

Hemlig rumsavlyssning är det hemliga tvångsmedel som typiskt sett leder till det största intrånget i enskildas personliga integritet. Av utredningens kartläggning framgår också att domstolarna meddelar

villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan i betydligt högre utsträckning när det gäller hemlig rumsavlyssning än när det gäller tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag och 2007 års lag om preventiva tvångsmedel. Särskild försiktighet är påkallad när det gäller det tvångsmedlet. Detta återspeglas i dagens reglering bl.a. genom att det inte finns något undantag från kravet på att ett offentligt ombud ska medverka vid handläggningen av ärenden om tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Mot den bakgrunden är regeringen i nuläget inte beredd att föreslå att interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning tillåts.”

Åklagare har nu under ett antal år haft möjlighet att fatta intermistiska beslut om HÖK, HAK och HKÖ. Av det statistiska underlag som varje år lämnas till regeringen framgår att åklagarna har använt denna möjlighet på ett i huvudsak korrekt sätt. Åklagare har också nyligen fått uppgiften att vara beslutsfattare enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk information i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Att anförtro åklagarna även en beslutsmöjlighet vad gäller HRA skulle i stora delar möta de behov som beskrivits ovan. En åklagare kan involveras tidigt av polisen inför en eventuell avlyssningssituation och sedan stå i kontakt med en spanare eller annan polisman under själva situationen och närmast fortlöpande bedöma frågan om HRA beroende på hur de aktuella platserna och övriga omständigheter vid tillfället ter sig. Platsen liksom tiden för HRA kan lättare begränsas, eftersom beslutet kan fattas i tidsmässigt nära samband med det samtal som ska avlyssnas.

För Tullverkets del innebär en beslutanderätt för åklagare att myndigheten vid misstänkta brott i samband med gränspassage kan få snabba beslut om HRA.

Åklagarmyndigheten anser följaktligen att lagstiftningen om HRA måste ändras så att åklagare ges möjlighet att fatta intermistiska beslut om HRA, inklusive beslut om tillstånd till tillträde för att installera utrustningen.

Vidare anser myndigheten att det därutöver behövs en möjlighet att knyta ett tillstånd till en misstänkt person, i stället för till en plats, som en kompletterande möjlighet i tillståndsregleringen, som annars behåller kopplingen till en plats.

Dessutom anser myndigheten att det ska införas en möjlighet till tillstånd till HRA i efterhand under vissa särskilda förhållanden, nämligen i de gränsöverskridande situationer som beskrivits ovan.

Bättre möjligheter att använda hemlig kameraövervakning

Förslag: Vid en kompletterande möjlighet att knyta ett tillstånd till HRA till en misstänkt person övervägs att komplettera regleringen för HKÖ på motsvarande sätt.

Tillstånd till tillträde för installation av HKÖ-utrustning ska kunna meddelas i samband med tillstånd till HKÖ utan koppling till HRA.

Åklagare ska kunna fatta interimistiska tillträdesbeslut.

En ökad möjlighet att använda HKÖ

Ovan har beskrivits behoven av och de tekniska möjligheterna att använda HRA när misstänkta personer rör sig i offentlig miljö. Liknande behov finns vad gäller HKÖ. Vidare har också tekniken för kameraövervakning utvecklats så att den går att styra mot den som ska övervakas. Integritetsaspekterna för andra människor kan därmed begränsas. Exempelvis kan drönare med kamera användas för att följa en persons rörelser och förehavanden.

Vid en kompletterande möjlighet att knyta ett tillstånd till HRA till en misstänkt person – i regleringen som annars behåller kopplingen till plats – behöver därför övervägas att komplettera regleringen för HKÖ på motsvarande sätt. I sammanhanget ska nämnas att åklagare i dag har en möjlighet att fatta interimistiska beslut om HKÖ, som i någon mån – dock inte fullt ut – tillgodoser det beskrivna behovet.

Tillstånd till tillträde för installation av HKÖ-utrustning

En annan fråga som rör HKÖ gäller tillstånd till tillträde för installation av tekniska hjälpmedel.

I 27 kap. 25 a § föreskrivs i fråga om HRA att den verkställande myndigheten efter särskilt tillstånd får i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en angränsande plats får dock inte avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes. Vidare föreskrivs att om en plats ska bli föremål för både HRA och HKÖ får ett särskilt tillstånd meddelas även för kameraövervakningen. Detta får dock inte avse tillträde för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad.

Ett tillstånd till tillträde avseende HKÖ förutsätter alltså att även HRA ska förekomma. Ofta är det dock tillräckligt att använda HKÖ men det kan ändå vara nödvändigt att installera utrustningen på en plats som annars är skyddad mot intrång. Många gånger kan det lösas genom att samtycke inhämtas från den som förfogar över platsen, t.ex. en fastighetsägare som samtycker till att

HKÖ-utrustning placeras inne i en trappuppgång. Det inträffar dock att sådant samtycke inte lämnas eller att det inte är lämpligt att inhämta samtycke då den som skulle samtycka själv kan vara inblandad i den misstänkta brottsligheten. I dessa situationer kan lagstiftningen innebära att det söks och beviljas tillstånd i onödan även för HRA. Vanligare torde dock vara att HKÖ inte alls kommer till stånd. Kraven för att få tillstånd till även HRA är högre än för enbart HKÖ vad gäller bl.a. vilka brott som kan ligga till grund för tvångsmedlet och den proportionalitetsbedömning som ska göras.

I förarbetena till denna reglering har inte närmare berörts skälen för att ett tillträde avseende installation av HKÖ-utrustning förutsätter både ett tillstånd till HKÖ och ett tillstånd till HRA med tillträdestillstånd för att installera HRA-utrustning. Inte heller har det resonerats om de konsekvenser av regleringen som nu beskrivits. För det fall lagstiftaren kommer att ge möjlighet till tillträdestillstånd vad gäller hemlig dataavläsning kan vidare hävdas att motsvarande bör gälla för HKÖ, eftersom dessa två tvångsmedel kan sägas vara olika tekniska lösningar för att inhämta optiskt material.

Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning finns bärande skäl för att ändra lagstiftningen så att tillstånd till tillträde kan meddelas i samband med tillstånd till HKÖ utan koppling till HRA. Ett sådant tillträdesbeslut ska då också kunna fattas av åklagare i avvaktan på rättsens beslut, dvs. interimistiskt.

Hemlig avlyssning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas

Förslag: Det införs en möjlighet till HAK i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott.

HÖK får enligt 27 kap. 20 § andra stycket användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och förutsatt att det är fråga om en förundersökning om ett sådant allvarigare brott för vilket HAK kan ske. HÖK som innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden får dock i ett sådant fall endast avse förfluten tid. Även HKÖ får enligt 27 kap. 20 c § användas för att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för ett brott förutsatt att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Däremot saknas möjlighet att använda HAK när det inte finns en skäligen misstänkt person. Detta är många gånger inte något problem, eftersom möjligheten att använda HÖK i ett sådant fall kan leda till att någon blir skäligen misstänkt och då kan sedan HAK komma i fråga.

Det finns dock vissa situationer där detta inte är tillräckligt.

En sådan situation avser allvarliga pågående brott, t.ex. människorov, där det under en avlyssning eller genom att ett visst nummer kontaktar en telefon, t.ex. målsägandens telefon, framgår att den som förfogar över ett visst nummer gör sig skyldig till brott men det är okänt vem denne är. Det saknas då möjlighet att använda HAK avseende det numret. En möjlighet till HAK skulle innebära att brottet i bästa fall kan avbrytas och att bevisning om brottet kan säkras.

En annan situation gäller det fallet att en person avlidit i samband med ett misstänkt brott.

Som exempel kan nämnas ett uppmärksammat fall för ett antal år sedan där en bil i vilken färdades ett antal vuxna och en liten flicka sprängdes på grund av sprängmedel som fanns i bilen. Personerna dog. En förundersökning om förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse inleddes. HÖK avseende de avlidnas telefoner användes i syfte att identifiera vem som kunde misstänkas för brottet. HAK kunde dock inte användas mot de avlidna mot vilka misstanken inledningsvis i och för sig riktades. HAK kunde inte heller användas mot personer som de avlidna enligt inhämtade HÖK-uppgifter hade haft kontakt med före brottet, eftersom uppgifterna inte var tillräckliga för att grunda skäligen misstanke. En HAK hade, t.ex. genom innehållet i skickade sms, kunnat påvisa kopplingar till andra personer som kunde vara inblandade i det som sprängmedlen egentligen varit avsedda för eller som kunde ha placerat sprängmedlen i bilen i avsikt att döda dem som färdades i den.

Motsvarande situation kan uppkomma t.ex. vid terroristbrott där en attentatsman dör i samband med den attack som han eller hon genomför och vid skjutningar och andra våldsbrott mellan kriminella gäng.

I sådana situationer bör det finnas en möjlighet att genom HAK kopplad till den avlidna personen undersöka andra personers eventuella medverkan till brottet förutsatt att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig övervakning mot en målsägande

Förslag: Det förtydligas att HÖK kan riktas mot en målsägande i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott. Detsamma ska gälla HAK till följd av den föreslagna ändringen i avsnittet ovan.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i ett beslut den 11 september 2019 (dnr 132-2018) tagit upp frågan om att använda HÖK mot en målsägande. Nämnden har bl.a. uttalat följande.

”Nämnden har på senare tid noterat att hemlig övervakning används mot målsäganden vid viss typ av brottslighet i syfte att hitta en skäligen misstänkt. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att brottsbekämpande myndigheters intresse av övervakningsuppgifter tillåts urholka målsägandens integritetsskydd i dessa fall. Eftersom det är lagstiftarens uppgift att göra avvägningen mellan behovet

och nyttan av tvångsmedlet och integritetsintresset överlämnas en kopia av detta uttalande till Justitiedepartementet.”

Åklagarmyndigheten vill för sin del anföra följande i denna fråga.

Det är inte ovanligt vid vissa typer av brott att målsäganden inte vill eller kan medverka till att utredningen drivs framåt. Det gäller särskilt allvarligare brott med kopplingar till gängkriminalitet och annan organiserad brottslighet, t.ex. grövre våldsbrott och människorov.

Exempelvis förekommer det att målsäganden säger sig inte veta vilka gärningsmännen är samtidigt som det framkommer att målsäganden varit i konflikt med en kriminell gruppering och polis och åklagare gör bedömningen att målsäganden faktiskt vet vilka gärningsmännen är och haft kontakt med dem i anslutning till brottet.

Det kan också vara t.ex. så att målsäganden har försvunnit och det finns uppgifter om att målsäganden skulle träffa några personer strax före försvinnandet.

I sådana utredningar finns ofta behov av HÖK avseende telefonnummer tillhörande målsäganden för att kontrollera vilka nummer och personer som varit i kontakt med målsäganden i tiden före brottet så att man kan identifiera någon som skäligen misstänkt. HÖK är i sådana utredningar i regel nödvändig för att dessa överhuvudtaget ska kunna föras framåt. Åklagare ansöker därför om och får också domstolarnas tillstånd till HÖK i sådana fall.

Om denna åtgärd inte skulle vara möjlig, vilket Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tycks mena, får det allvarliga negativa konsekvenser för möjligheten att utreda brott i sådana situationer. Att kunna undersöka vem som haft kontakt med en målsägandes telefon kring tiden för exempelvis ett grovt våldsbrott eller ett människorov är i de aktuella fallen av synnerligt vikt för utredningen enligt Åklagarmyndighetens uppfattning. Det är inte sällan den första åtgärden i en sådan utredning och en åtgärd som ger uppslag till hur utredningsresurserna bör inriktas. Utan en sådan möjlighet kan inte heller senare andra hemliga tvångsmedel, t.ex. HAK, som kan föra utredningen ytterligare framåt aktualiseras. Det skulle helt enkelt inte längre gå att utreda många av dessa brott när man inte redan har en identifierad misstänkt person. Utan en möjlighet att använda HÖK skulle dessutom i vissa fall pågående brott inte kunna avbrytas, vilket skulle kunna få allvarliga konsekvenser för målsäganden.

Till detta kommer att de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag är att utreda brott och samla bevisning om brottet som kan användas vid en rättegång så att den eller de som begått brottet kan lagföras. Det finns inte någon skyldighet att ta hänsyn till målsägandens vilja eller ovilja att medverka i

utredningen. Att myndigheterna skulle underlåta att utreda brott därför att målsäganden inte vill att brottet utreds kan rentav strida mot Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Att en målsägande tiger eller ljuger och inte vill medverka kan dessutom bero på flera orsaker, t.ex. rädsla för repressalier mot sig själv eller anhöriga. Detta är inte liktydigt med att målsäganden inte vill att brottet ska klaras upp.

Att inte framöver kunna använda HÖK i dessa situationer skulle också innebära ett steg tillbaka i kampen för att bryta tystnadskulturen. Där behövs i stället ytterligare åtgärder, vilket regeringen också utlovat i sitt åtgärdsprogram från september 2019.

Åklagarmyndigheten anser därför att lagstiftningen ska förtydligas så att den möjlighet som enligt etablerad praxis anses finnas i dag kan användas även fortsättningsvis. Detsamma ska gälla för HAK som en följd av vad som föreslagits i avsnittet ovan.

Hemlig övervakning i realtid för att verkställa beslut om frihetsberövande och vidta utredningsåtgärder

Förslag: Det förtydligas att HÖK avseende lokaliseringssuppgifter i realtid kan användas mot en misstänkt person för att kunna verkställa ett beslut om frihetsberövande som fattats i personens frånvaro och därigenom kunna vidta utredningsåtgärder.

HÖK avseende en skäligen misstänkt person får användas om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Det innebär ett krav på att de förväntade uppgifter som kan erhållas genom åtgärden har verkligt betydande effekter för utredningsarbetet.

Det förekommer att åklagare beslutar interimistiskt eller ansöker om HÖK av en misstänkt som är frihetsberövad i sin frånvaro där övervakningen ska innefatta inhämtning av uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns från och med dagen för beslutet och för viss tid framåt. Syftet är i regel att identifiera var den misstänkte befinner sig för att kunna säkra bevisning, t.ex. säkra spår på den misstänktes kläder och kropp eller ta föremål såsom en telefon eller vapen i beslag.

Att använda HÖK i realtid enbart för att kunna verkställa ett beslut om frihetsberövande är inte, och bör inte heller vara, möjligt. När det däremot gäller HÖK i realtid för att kunna verkställa ett frihetsberövande och därigenom kunna vidta behövliga utredningsåtgärder – exempelvis beslagta den telefon som övervakningen avser – kan rättsläget sägas vara i vart fall omdiskuterat, se bl.a. det ovan nämnda beslutet av Säkerhets- och

integritetsskyddsnämnden och JO 2011/12 s. 71 ff., jfr även prop. 2011/12:55 s. 96.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har uttalat att HÖK som inte i första hand syftar till att berika förundersökningsmaterialet utan i stället primärt syftar till att skapa förutsättningar för att påträffa en misstänkt och verkställa ett beslut om anhållande knappast kan anses vara av synnerlig vikt för utredningen. Enligt nämnden är det otillfredsställande att det finns en olikartad tillämpning avseende en grundläggande förutsättning för tvångsmedelsanvändningen.

Som nämnden uttalat är en – eventuell – oklarhet inte tillfredsställande. Åklagare, och domstolar, måste vid sina bedömningar i enskilda fall veta hur lagstiftaren ser på frågan. Åklagarmyndighetens erfarenhet är vidare att praxis, även hovrättspraxis, sedan länge är att HÖK kan användas i den aktuella situationen. Denna praxis är av stor betydelse för att föra utredningar framåt. Åklagarmyndigheten menar därför att det måste förtydligas i lagstiftningen att HÖK kan användas i realtid för att utredningsåtgärder ska kunna vidtas efter ett verkställt beslut om frihetsberövande som fattats i den misstänktes frånvaro.

Petra Lundh
Riksåklagare

Susanne Kaevergaard
Tillförordnad tillsynschef