

# Hemliga tvångsmedel och rättssäkerheten – en tsunami av lagstiftning utan kontroll?

*När ny och utökad lagstiftning om hemliga tvångsmedel sköljer över Sverige som en tsunami är det lätt att medborgare drunknar utan att ens förstå att deras fri- och rättigheter har kränkts. Var går gränserna för statens hemliga tvångsmedelsanvändning och hur kan regeringen dra slutsatsen att den är ändamålsenlig om det underlag de baserar sina slutsatser på eventuellt inte är korrekt? Vid författandet av denna artikel uppmärksammades att regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen inte redovisar samma siffror som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Det är mycket anmärkningsvärt ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom riksdagen därmed eventuellt utövar sin parlamentariska kontroll på felaktigt underlag. Sammanfattningsvis finns det idag inte en konkret samlad bild av alla rättssäkerhetsuppföringar varken på samhälls- eller individnivå. Frågan är hur vårt demokratiska rättssamhälle och våra medborgare påverkas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.*

## 1. Inledning

Tvångsmedel är åtgärder som används av staten mot individer i brottsutredande syfte och som innefattar någon form av tvång. Användningen av tvångsmedel innebär en kränkning av den enskildes fri- och rättigheter, som skyddet för den enskildes personliga integritet och rätt till privat- och familjeliv. Det är därför nödvändigt att det alltid görs en avvägning mellan kravet på effektiv brottsbekämpning och upprätthållandet av rättssäkerheten. Tvångsmedel får endast införas om de på goda grunder kan anses vara nödvändiga, effektiva och proportionerliga.

Det alltmer överskuggande narrativet i debatten idag är att den personliga integriteten behöver stå tillbaka för att samhället ska komma till rätta med den organiserade brottsligheten och att det därför behövs en ökad tvångsmedelsanvändning. En sådan kriminalpolitik innebär alltmer långtgående ingrepp i var och ens rätt till skydd av den personliga integriteten och rätten att gentemot det allmänna vara skyddad mot frihetsberövanden.<sup>1</sup> Som exempel kan nämnas de

<sup>1</sup> 2 kap. 6 och 8 §§ Regeringsformen (RF) samt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR), artikel 8.

nyligen införda säkerhetszonerna<sup>2</sup> som innebär att polisen har rätt att i vissa områden genomföra kroppsvisitation av personer utan föregående misstanke om brott. Syftet med lagstiftningen är att tryggheten ska öka för medborgarna men det sker på bekostnad av deras rätt att slippa påtvingade kroppsliga ingrepp.

När det gäller hemliga tvångsmedel har de en särställning eftersom de är just hemliga. Den utsatte får inte kännedom om tvångsmedelsanvändningen när den sker. Själva hemlighållandet är en förutsättning för att tvångsmedlet ska få avsedd effekt. Just det faktum att tvångsmedlen är hemliga och därmed okända för den enskilde innebär att den utsatte inte har möjlighet att ”freda” sig eller ens förstå vad man blir utsatt för. Statens makt är på det sättet obehindrad och obegränsad vid hemlig tvångsmedelsanvändning. Den kan utövas utan ”protest” och i en omfattning som den som blir utsatt inte kan invända mot. Därutöver möjliggör den snabba teknikutvecklingen idag övervakning på sätt som alla kanske inte ens förstår är möjligt.

Frågan om vilka negativa rättssäkerhetskonsekvenser som de hemliga tvångsmedlen ger upphov till är angeläget att belysa och diskutera. Det är också brännande aktuellt mot bakgrund av de nya verktyg som införs och den kraftigt ökade användningen. Syftet med denna artikel är att uppmärksamma de senaste lagändringarna på området, användningen av tvångsmedlen samt vilka rättssäkerhetsuppföringar det orsakar. Jag vill också belysa dagens befintliga rättssäkerhetsgarantier vid hemlig tvångsmedelsutövning samt avslutningsvis diskutera vilka konsekvenser som den tsunami av ny lagstiftning som sköljer över oss får på både samhälls- och individnivå.

## 2. Hemliga tvångsmedel

### 2.1 Definition och förekommande fall i svensk rätt

Det finns ingen legaldefinition av begreppet tvångsmedel. I SOU 1995:47 beskrivs de som ”sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör någon form av intrång i en persons rättssfär.”<sup>3</sup>

Hemliga tvångsmedel har existerat sedan 1942 års rättegångsbalk trädde i kraft år 1948. Då i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) och kvarhållande av försändelse.<sup>4</sup> Hemlig kameraövervakning (HKÖ) infördes år 1995<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Prop. 2023:24/84 Säkerhetszoner.

<sup>3</sup> SOU 1995:47 Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, s. 137.

<sup>4</sup> Malmsten, SvJT 1992 s. 529.

<sup>5</sup> Prop. 1995/96:85.

och hemlig rumsavlyssning (s.k. buggning/HRA) år 2008.<sup>6</sup> Det senaste hemliga tvångsmedlet är hemlig dataavläsning år 2020.<sup>7</sup>

Det finns i dagsläget alltså sex olika typer av hemliga tvångsmedel.

- Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK) – RB 27:18
- Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) – RB 27:19
- Hemlig kameraövervakning (HKÖ) – lag 1995:1506 sedermera RB 27:20 a–c
- Hemlig rumsavlyssning (HRA) – lag 2007:978 sedermera RB 27:20 d–e
- Hemlig dataavläsning (HDA) – lag 2020:62
- Kvarhållande av försändelse – RB 27:9

Bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte finns också i den s.k. preventivlagen och sedan den 1 juli 2022 i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.<sup>8</sup> Regler om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet finns i Inhämtningslagen.<sup>9</sup>

## 2.2 Rättsutvecklingen de senaste åren

Lagstiftningen kring hemliga tvångsmedel har utvidgats på olika sätt de senaste åren. Bland annat infördes år 2012 en möjlighet att få tillgång till övervakningsuppgifter vid ett tillstånd till avlyssning.<sup>10</sup> Sedan år 2015 kan åklagare meddela interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken och preventiva tvångsmedel<sup>11</sup> och för hemlig rumsavlyssning lades år 2018 brottet grov människoexploatering till.

När hemlig dataavläsning infördes år 2020<sup>12</sup> innebar det en helt ny metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med tekniska hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning och därigenom få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den.<sup>13</sup> Lagen tidsbegränsades till utgången av mars 2025, men har

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:178.

<sup>7</sup> Prop. 2019/20:64.

<sup>8</sup> Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott, s.k. preventivlagen. Det finns också regler i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och i förhållande till EU:s medlemsstater, med undantag för Danmark och Irland, i lag (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

<sup>9</sup> Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

<sup>10</sup> Prop. 2011/12:55.

<sup>11</sup> Prop. 2013/14:237.

<sup>12</sup> Prop. 2017/18:123 samt prop. 2019/20:64, lag (2020:62) om hemlig dataavläsning.

<sup>13</sup> SOU 2017:89 s. 15 f.

utvärderats med förslag om att den permanentas per den 1 april 2025.<sup>14</sup> I syfte att ytterligare underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna infördes år 2022 ett förbud mot att erbjuda oregistrerade och anonyma simkort<sup>15</sup> och kraven för att få tillstånd till hemliga tvångsmedel sänktes när det gäller särskild kontroll av vissa utläningar.<sup>16</sup> Den nya terroristbrottslagen innebar också vissa förändringar av tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.<sup>17</sup>

Den 1 oktober 2023 trädde flera lagändringar i kraft i rättegångsbalken som huvudsakligen går ut på att hemliga tvångsmedel kan användas preventivt i fler fall, för att utreda flera brott vars samlade straffvärde överstiger en viss nivå, samt för att utreda fler typer av brott.<sup>18</sup> Eftersom ändringarna skiljer sig åt beroende på vilket tvångsmedel det handlar om följer nedan en beskrivning av lagändringarna i respektive lagrum.

### *Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – RB 27:18*

Får användas när någon är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt vissa särskilt preciserade brott som anges i RB 27 kap. 18 a § p. 2–22. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt vissa andra preciserade brott enligt RB 27 kap. 18 b § p. 2–19.

### *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation – RB 27:19*

Får användas när någon är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt vissa särskilt preciserade brott enligt RB 27 kap. 19 a § p. 2–7. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och det avser brott i RB 27 kap. 19 b § andra stycket.

<sup>14</sup> Prop. 2024/25:51.

<sup>15</sup> Se 9 kap. 24 § lagen 2022:482 om elektronisk kommunikation.

<sup>16</sup> Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, prop. 2021/22:13.

<sup>17</sup> Jfr författningskommentaren till de aktuella paragraferna i den nya terroristbrottslagen.

<sup>18</sup> Prop. 2022/23:126.

*Hemlig kameraövervakning – RB 27:20 a–c*

Får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt vissa särskilt preciserade brott enligt RB 27 kap. 18 a § p. 2–22. Ett tillstånd får endast avse en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig, men får trots det i stället avse den skäligen misstänkte om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång. Hemlig kameraövervakning får även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten om åtgärden är av synnerligen vikt för utredningen.

*Hemlig rumsavlyssning – RB 27:20 d–e*

Får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt vissa särskilt preciserade brott enligt RB 27 kap. 20 d § p. 2–6. Ett tillstånd får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Trots det får ett tillstånd i stället avse den skäligen misstänkte om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

Den 1 juli 2024 trädde en ny lag i kraft innebärande att man kan använda hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från ett beslut om anhållande eller häktning eller från verkställighet av straff och för att lokalisera utlänningar som inte fullgjort sin anmälnings-skyldighet.<sup>19</sup>

Den 1 september 2024 infördes lagändringar som innebär att möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel utökas bl.a. genom att inhämtning av vissa uppgifter om elektronisk kommunikation får ske i fråga om fler typer av brott samt att fler tvångsmedel och verkställighetsåtgärder ska få användas.<sup>20</sup>

I december 2024 presenterades en utredning<sup>21</sup> som bl.a. föreslår införandet av en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år.

<sup>19</sup> Lag (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder, prop. 2023/24:108.

<sup>20</sup> Prop. 2023/24:117.

<sup>21</sup> SOU 2024:93 Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare.

Sammantaget kan konstateras att lagstiftningen för närvarande är svåröverskådlig mot bakgrund av parallella utredningar, den hastighet med vilken nya lagar införs samt själva lagstiftningstekniken där hänvisningar på ett överskådligt sätt sker till bestämmelser i andra författningar.<sup>22</sup>

2.3 Användningen av hemliga tvångsmedel

Utöver flertalet lagändringar accelererar även antalet beviljade tillstånd för användningen av hemliga tvångsmedel. I en promemoria år 2024 från Domstolsverket<sup>23</sup> framgår att antalet tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel har ökat från drygt 8 000 år 2014 till omkring 20 000 år 2023.

Regeringen har årligen sedan år 1983 redovisat tillämpningen av hemliga tvångsmedel till riksdagen. Den senaste redovisningen gjordes i december 2024 beträffande användningen under år 2023.<sup>24</sup>

Av de senaste årens redovisningar kan konstateras att användningen av hemliga tvångsmedel har ökat betydligt sedan år 2012.

Antalet beviljade tillstånd år 2012, 2022 samt 2023

|     | År 2012               | År 2022    | År 2023    | Ökning<br>2022 <sup>25</sup> | Ökning<br>2023 <sup>26</sup> |
|-----|-----------------------|------------|------------|------------------------------|------------------------------|
| HAK | 3 432 st.             | 4 108 st.  | 4 203 st.  | 19,6 %                       | 22,4 %                       |
| HÖK | 4 095 st.             | 13 146 st. | 15 353 st. | 221 %                        | 275 %                        |
| HKÖ | 116 st.               | 239 st.    | 407 st.    | 106 %                        | 250 %                        |
| HRA | 16 st. <sup>27</sup>  | 79 st.     | 146 st.    | 394 %                        | 812 %                        |
| HDA | 306 st. <sup>28</sup> | 649 st.    | 478 st.    | 112 %                        | 56 % <sup>29</sup>           |

Av statistiken kan slutsatsen dras att antalet beviljade tillstånd har ökat i betydande omfattning. Det är svårt att dra konkreta slutsatser vad ökningen beror

<sup>22</sup> Jfr resonemang i lagrådsremiss 14 december 2023 Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden.

<sup>23</sup> Nya bestämmelser för att möjliggöra domstolarnas rapportering om hemliga tvångsmedel till Domstolsverket DOV 2024/150 s. 7.

<sup>24</sup> Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2023, regeringens skrivelse 2024/25:64.

<sup>25</sup> Ökning procentuellt år 2012 till 2022.

<sup>26</sup> Ökning procentuellt från år 2012 till 2023.

<sup>27</sup> Avser år 2014 eftersom det är första året som uppgifter om hemlig rumsavlyssning redovisas.

<sup>28</sup> Avser år 2020 samt månaderna april – december eftersom hemlig dataavläsning infördes den 1 april 2020.

<sup>29</sup> Säkerhets och integritetsskyddsnämnden (SIN) har emellertid enligt sin årsredovisning DNR: 168:2023 mottagit 849 underrättelser år 2023 enligt 21 § lagen om hemlig dataavläsning (604 under år 2022).

på men en förändrad kriminalitet och en snabb teknikutveckling kan vara förklaringar.<sup>30</sup> En så stor ökning måste rimligen också ha lett till att fler individer utsätts för mer intrång i den personliga integriteten. Mellan år 2022 och 2023 har antalet beviljade tillstånd ökat markant vilket är ett observandum i tiden.

### 3. Rättssäkerhetsuppoffringar

#### 3.1 Vad kan betraktas som en rättssäkerhetsuppoffring?

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet rättssäkerhet. I denna artikel utgår jag från att rättssäkerhet innebär att det finns klara och adekvata regler som är tillgängliga och förutsägbara och att de tillämpas på ett lojalt och korrekt sätt.<sup>31</sup> Uppoffringar av rättssäkerheten innebär då följaktligen att de regler som finns inte är adekvata, tillräckligt klara eller förutsägbara, och/eller inte tillämpas på ett lojalt eller korrekt sätt.

Rättssäkerhetsuppoffringar kan ske både på samhälls- och på individnivå. Beträffande hemliga tvångsmedel ska särskilt beaktas den rätt till skydd av den personliga integriteten som enskilda åtnjuter. En rättssäkerhetsuppoffring på individnivå föreligger när enskilda utsätts för statens maktutövning på ett oproportionerligt sätt. På en samhällelig nivå sker rättssäkerhetsuppoffringar om reglerna om hemliga tvångsmedel negativt påverkar vårt demokratiska rättssamhälle.

#### 3.2 Exempel på rättssäkerhetsuppoffringar

I dagsläget är det svårt att bedöma både omfattningen av de intrång i den personliga integriteten som enskilda drabbas av och vad all den nya regleringen sammantaget innebär för vårt demokratiska samhälle. Det finns emellertid exempel på ändringar i lagstiftningen den senaste tiden som är värda att särskilt uppmärksamma eftersom konsekvenserna kan leda till ett oproportionerligt åsidosättande av rättssäkerheten.

<sup>30</sup> Man ska emellertid vara medveten om att antalet beviljade tillstånd inte alltid återspeglar en lika stor ökning av antalet personer som blivit utsatta. Flera tillstånd kan t.ex. ha riktats mot en och samma person.

<sup>31</sup> Jfr Åke Frändberg, Om rättssäkerhet, JT 2000–01 s. 269.

*a) Tillstånd som knyts till en person*

Sedan den 1 oktober 2023 kan hemlig rumsavlyssning och kameraövervakning knytas till en misstänkt person i stället för en viss plats. Utan krav på plats är det emellertid svårt att bedöma vilket intrång i den personliga integriteten som åtgärden faktiskt medför. Det kan till exempel få konsekvensen att de hemliga tvångsmedlen, oförutsebart, träffar platser som ska skyddas mot intrång. Så kallade fredade zoner är t.ex. advokatkontor, läkarmottagningar eller mediereaktioner.<sup>32</sup> Hur ofta det faktiskt sker är för tidigt att uttala sig om men enbart att det föreligger en risk är oroväckande. Advokater och journalisters arbete för att försvara sina klienters rättigheter respektive att granska statens makt är grundläggande fundament i en demokrati och får inte riskera att urholkas. Om så sker är det ur rättssäkerhetssynvinkel allvarligt både på individ- och samhällsnivå.

*b) Tvångsmedel utan brottsmisstanke*

Att tvångsmedlen sedan den 1 oktober 2023 kan användas preventivt för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott innebär en betydande rättssäkerhetsuppoffring för de som inte är brottsmisstänkta. Att frikoppla användningen av hemliga tvångsmedel från brottsmisstanken genom preventiv användning får betraktas som ett paradigmskifte inom straffprocessrätten.

Enligt den grundläggande rättsprincipen om oskyldighetspresumtion ska varje individ betraktas som oskyldig till dess motsatsen har bevisats i domstol. Att hemliga tvångsmedel används mot individer som i lagens mening är att betrakta som oskyldiga, inte ens misstänkta för brott, kan inte självklart anses uppfylla kravet på proportionalitet.<sup>33</sup> Här finns stora risker för åsidosättanden av rättssäkerheten.

*c) Permanentade av lagen om hemlig dataavläsning utan empiriskt underlag*

I förarbetena till lagstiftningen om hemlig dataavläsning<sup>34</sup> resonerade man kring att skyddet för den personliga integriteten måste stå åt sidan för vikten av att införa tvångsmedlet. Advokatsamfundet invände mot detta och skrev ett särskilt yttrande<sup>35</sup> som underströk att de avgränsningar som utredningsförslaget anvi-

<sup>32</sup> RB 27 kap. 22 a §.

<sup>33</sup> Jfr bl.a. Advokatsamfundets remissvar 31 januari 2023 över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52).

<sup>34</sup> SOU 2017:89.

<sup>35</sup> SOU 2017:89 särskilt yttrande av Anne Ramberg s. 583 ff.

sade inte utgjorde ett tillräckligt skydd varken för den enskildes rättssäkerhet eller integritet.

Utredningen om att permanenta lagstiftningen om hemlig dataavläsning har landat i slutsatsen att hela det utökade och tilltänkta tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning är tillräckligt ändamålsenligt och tydligt avgränsat för att enskilda ska kunna skyddas mot godtyckliga ingrepp i sina fri- och rättigheter. I betänkandet anges: ”Även med beaktande av det samlade integritetsintrång som genomförandet av våra förslag innebär, tillsammans med nuvarande lagstiftning och de ytterligare lagförslag som nu bereds och kan komma att träda i kraft inom kort, är det vår bedömning att regelverket för hemlig dataavläsning ger uttryck för en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.”<sup>36</sup>

Att landa i slutsatsen att avvägningen är rimlig, när man ännu inte vet omfattningen av integritetsintrången<sup>37</sup> väcker frågor ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Särskilt mot bakgrund av att de uppgifter som samlas in kan komma att lagras under lång tid med inte obetydliga möjligheter att använda dem mot personer som inte är misstänkta för brott och för andra ändamål än de ursprungligen hämtades in för.<sup>38</sup> Permanentandet av lagstiftningen är ett exempel på när proportionalitetsavvägningen får stå tillbaka för påstådd effektivitet.

#### *d) Överskottsinformation*

En annan risk för rättssäkerhetsuppoftningar föreligger beträffande överskottsinformation. Överskottsinformation som erhållits genom hemlig tvångsmedelsanvändning får sedan den 1 oktober 2023,<sup>39</sup> utan särskilda begränsningar, användas för andra ändamål än de som har legat till grund för åtgärden. Användningsområdet för överskottsinformation har därmed utvidgats jämfört med tidigare. Av detta följer en överhängande risk för att information används för syften som annars inte skulle motivera användning av hemliga tvångsmedel. För enskilda innebär användningen i sig ett betydande intrång i den personliga integriteten. Att använda den information som tvångsmedlen ger tillgång till för andra ändamål än de som föranledde tvångsmedlet innebär ytterligare ett intrång. Risken för missbruk av överskottsinformation är överhängande. Enskilda individer kan svårigen freda sig mot myndigheters användning av överskottsinformation.

Att det är åklagare, och inte domstol, som kan fatta beslut om användningen av överskottsinformation gör det än mer rättsosäkert eftersom åklagare har till

<sup>36</sup> SOU 2023:78 s. 16 f.

<sup>37</sup> Något empiriskt underlag för hur lagändringarna den 1 oktober 2023 har tillämpats finns ännu inte.

<sup>38</sup> Jfr lagrådets yttrande protokoll vid sammanträde 2024-01-11 Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden.

<sup>39</sup> Prop. 2022/23:126 s. 171 ff.

uppgift att utreda och lagföra brott. Risken för att det sker en ändamålsglidning vid användningen av hemliga tvångsmedel inom de brottsbekämpande myndigheterna är inte obetydlig. Detta gäller inte minst i ljuset av det nära samarbete som Sverige har med övriga EU-länder och underrättelsetjänster. Vad som i slutändan händer med all den information som insamlas är svårt att förutse.

### 3.3 Sammanfattning

All övervakning genom hemliga tvångsmedel innebär ett integritetsintrång för individen. Övervakning utgör därutöver ett intrång i de rättsstatliga och demokratiska värden som skyddet för den personliga integriteten ska försäkra. Det finns därför även ett samhällsintresse av att skyddet för den personliga integriteten upprätthålls och att rättssäkerhetsuppoffringarna inte är för långtgående. Om människor upplever att de övervakas och registreras kan det få konsekvensen att de inte vågar yttra sina åsikter eller delta i debatten, vilket är förutsättningar för ett demokratiskt samhälle.

Vad de senaste tidens bestämmelser om hemliga tvångsmedel sammantaget innebär för vårt demokratiska samhälle är för tidigt att uttala sig om. Det finns ännu inte ett tillräckligt empiriskt underlag för hur lagändringarna tillämpas vilket innebär att vi inte kan dra någon slutsats kring om det sker på ett tillräckligt lojalt och korrekt sätt för att uppfylla rättssäkerhetskraven.<sup>40</sup> Att utökad användning av hemliga tvångsmedel innebär fler rättssäkerhetsuppoffringar på individnivå är uppenbart eftersom fler medborgare får sin rättigheter kränkta. Att rättssäkerhetsuppoffringar sker också på samhällelig nivå är även det uppenbart. Särskilt lagändringarna om att använda hemliga tvångsmedel preventivt kan påverka medborgarnas vilja att t.ex. utöva sin yttrande- eller föreningsfrihet.

I ett demokratiskt samhälle är det avgörande att individer kan röra sig fritt utan övervakning. Den friheten är en hörnsten för att kunna delta i det offentliga samtalet, uttrycka åsikter och agera utan rädsla för att registreras eller övervakas. Ett samhälle där medborgarna känner sig övervakade riskerar att leda till självzensur och minskat deltagande i den demokratiska processen.<sup>41</sup> Med dagens snabba lagstiftningstakt riskerar vi en utveckling där vårt demokratiska samhälle påverkas negativt och individens rättigheter urholkas.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Regeringen har emellertid den 20 februari 2025 meddelat att de ger en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel. Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026. Utredaren ska också utreda en möjlighet att störa och avbryta brottslighet i cybermiljö.

<sup>41</sup> Jfr resonemang i Advokatsamfundets remissvar 16 augusti 2024 rörande Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter (SOU 2024:27).

<sup>42</sup> I Karin Boyes roman *Kallocain* från 1940 beskrivs ett framtida samhälle där statens öga övervakar allt som sker och individer inte vågar uttrycka en egen vilja. Tänkvärt även idag.

## 4. Rättssäkerhetsgarantier

Vilka särskilda rättssäkerhetsgarantier finns det då vid användningen av hemliga tvångsmedel för att skydda den personliga integriteten och bevaka rättssäkerheten?

### 4.1 Prövning av en domstol och offentligt ombud

I ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning och motsvarande preventiva tvångsmedel gäller ett system med offentliga ombud. Det offentliga ombudets roll är att vara motpart till åklagaren vid sammanträden i domstol och bevaka enskildas rätt och integritetsintressen. Det offentliga ombudets roll är alltså inte att företräda den enskilde som utsätts för tvångsmedlet utan att företräda enskildas integritetsintressen i allmänhet.<sup>43</sup> Det offentliga ombudet ska också bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändningen följs. Det offentliga ombudet ska ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning. Ombudet får yttra sig i ärendet och har rätt att överklaga domstolens beslut.

Systemet med offentliga ombud infördes för drygt tjugo år sedan i samband med att buggning infördes<sup>44</sup> och ska vara en slags rättssäkerhetsgaranti. Frågan är emellertid vilken roll som offentliga ombud verkligen kan fylla som garant för rättssäkerheten? Ombudet är helt hänvisat till det material som åklagaren förebringar och kan inte göra egna utvärderingar eller hämta in upplysningar från den misstänkte. Det offentliga ombudets möjligheter att ta tillvara den misstänktes rättigheter är i praktiken inte större än domstolens. Rollen som offentliga ombud riskerar därmed att vara mer kosmetisk än reell.<sup>45</sup>

Värdet av ett offentligt ombud skulle dock kunna ligga i möjligheten att överklaga domstolens beslut i tveksamma fall. En granskning av Dagens juridik hösten 2023<sup>46</sup> visade emellertid att mycket få beslut om hemliga tvångsmedel överklagas. Av de 4 709 tillstånd om hemlig avlyssning som meddelades år 2022 (HAK, hemlig rumsavlyssning ("buggning") och HKÖ) överklagades endast ett enda beslut. Att överklaganden sker så pass sällan, oavsett vad det beror på, visar på att det inte är en tillräckligt kraftfull säkerhetsmekanism, vare sig vad gäller rättstillämpningen som sådan eller utifrån allmänna rättssäkerhets- och integritetsintressen.

<sup>43</sup> Prop. 2002/2003:74 s. 22 ff.

<sup>44</sup> SOU 1998:46.

<sup>45</sup> Jfr bl.a. artikel i tidskriften Advokaten nr 8 år 2013.

<sup>46</sup> Dagens juridik 2023-11-15 "DJ vinner i HD: Tusentals tillstånd om avlyssning – bara ett överklagande". Högsta domstolens beslut meddelat den 7 november 2023 i mål nr Å 6303-23.

## 4.2 Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) är en statlig myndighet vars uppgift bland annat är att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden gör särskilda inspektioner och andra undersökningar. Enskilda kan också begära kontroll hos SIN om man anser sig ha blivit utsatt för hemliga tvångsmedel på ett sätt som strider mot lag eller annan författning.

I takt med utvidgningar av lagstiftningen rörande hemliga tvångsmedel blir SIN:s roll som rättssäkerhetsgarant allt viktigare. Som SIN själva anger<sup>47</sup> innebär en otydlig och svårtillgänglig reglering en ökad risk för att misstag begås och därmed för att tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel som inte har stöd i lag beviljas.

Ett angeläget område för nämnden att granska är exempelvis när de får information om att åklagare har beslutat att en enskild inte ska underrättas i efterhand. Nämnden har en viktig roll att i de fallen bevaka enskildas integritetsintressen eftersom någon som inte känner till den hemliga tvångsövervakningen ens i efterhand, inte har någon möjlighet att reagera. Antalet fall där enskilda inte blir underrättade om att de blivit utsatta för hemliga tvångsmedel har ökat de senaste åren.<sup>48</sup>

De senaste lagändringarna beträffande preventiv tvångsmedelsanvändning ställer också särskilda krav på SIN:s arbete att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten. SIN har i sina årsredovisningar<sup>49</sup> själva pekat på att deras mycket begränsade resurser har fått till konsekvens att kärnverksamhet har fått stå tillbaka, vilket är oroväckande ur rättssäkerhetssynpunkt. Utökade möjligheter att utnyttja hemliga tvångsmedel medför behov av utökad tillsyn, något som kräver erforderlig statlig finansiering.

## 4.3 Krav på underrättelse och kompensation

När hemliga tvångsmedel har använts ska som utgångspunkt den som har berörts så långt som möjligt underrättas om tvångsmedelsanvändningen i efterhand. Detta är en viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom det är först då som integritetsintrånget kan bedömas.

<sup>47</sup> Jfr yttrande 2022-09-21 över Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel SOU 2022:19.

<sup>48</sup> År 2018 underlät man att underrätta sammanlagt 817 personer om att de blivit utsatta för hemliga tvångsmedel. År 2019 sammanlagt 1 288 personer. År 2022 samt år 2023 var samma siffra 1600/år enligt SIN:s årsredovisning dnr 168:2023.

<sup>49</sup> Jfr, årsredovisning 2022 dnr 20-2023.

Det har också anförts i förarbeten att en skyldighet för utövaren att i efterhand lämna en underrättelse om att hemliga tvångsmedel har använts kan ha en återhållande verkan på användningen och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett mer noggrant sätt.<sup>50</sup>

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. Någon underrättelse ska dock inte lämnas om det gäller sekretess. Då ska underrättelsen skjutas upp.<sup>51</sup> Den åklagare som har varit förundersökningsledare är ansvarig för att underrättelseskyldigheten iakttas och ska återkommande pröva frågan om sekretess fortfarande gäller eller om underrättelse ska lämnas till den enskilde. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse när det har förflutit ett år från det att förundersökningen avslutades behöver någon underrättelse inte lämnas i ärendet och bevakningen av sekretessfrågan kan upphöra. I dessa fall är åklagaren i stället skyldig att underrätta SIN om tvångsmedelsanvändningen.<sup>52</sup>

Som konstaterats ovan<sup>53</sup> har antalet fall där enskilda inte blir underrättade om att de blivit utsatta för hemliga tvångsmedel ökat de senaste åren. Att hemliga tvångsmedel används oftare medför ett ökat behov av att det regelmässigt kommer till stånd en prövning av om någon enskild ska underrättas. Detta gäller inte minst när det hemliga tvångsmedlet har riktats mot någon annan än en person som misstänkts för brott.

För att enskilda ska kunna ta till vara sin rätt och SIN kunna utföra sitt granskande uppdrag på ett tillfredställande sätt är det av stor vikt att frågan om underrättelse prövas inom rimlig tid efter tvångsmedelsanvändningen. Om varken den enskilde eller SIN underrättas om tvångsmedelsanvändningen fungerar inte rättssäkerhetskontrollen som lagstiftaren har avsett.

Mot bakgrund av en framställning från SIN har frågan nyligen utretts och lagändringar trätt i kraft den 1 juli 2024<sup>54</sup> vilka innebär att underrättelsefrågan prövas slutligt när det har gått en viss tid från det att tvångsmedelsanvändningen avslutades. Ändringen ska innebära en garanti för att frågan om underrättelse alltid prövas inom en viss tid från det att tvångsmedlet verkställdes, oavsett vilken roll den enskilde haft under förundersökningen och oavsett om förundersökningen har avslutats eller inte. Om förändringen innebär en förbättring för den enskilde ur rättssäkerhetssynpunkt återstår att se.

<sup>50</sup> Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m., prop. 2006/07:133 s. 30.

<sup>51</sup> 27 kap. 31 och 33 §§ RB och 28 § lagen om hemlig dataavläsning.

<sup>52</sup> Jfr lagrådsremiss Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövande s. 69 f.

<sup>53</sup> Jfr fotnot 48.

<sup>54</sup> Prop. 2023/24:108.

#### 4.4 Regeringens skrivelse till Riksdagen om redovisning av användning av hemliga tvångsmedel

I en skrivelse från regeringen till riksdagen redogörs varje år för hur bestämmelserna om hemliga tvångsmedel har tillämpats under året. Syftet är att riksdagen, på grundval av skrivelsen från regeringen, ska kunna utöva en parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel. Redovisningen har skett sedan år 1983 men i olika omfattning. Från början avsåg rapporteringen bara reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Idag avser skrivelsen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning samt åtgärder enligt preventivlagen och inhämtningslagen. Redogörelsen omfattar också användningen av hemliga tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet.

Redogörelsen bygger på information från Åklagarmyndigheten som i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen, varje år senaste den 31 maj ska redovisa uppgifter om tillämpningen av hemliga tvångsmedel.

Vad gäller redogörelserna kan konstateras att det i mycket hög grad är samma text i skrivelserna år för år. Ändringarna sker i regel bara i de delar som rör omfattningen av tvångsmedelsanvändningen och vissa kortare förklaringar. Olika typer av reflektioner och slutsatser är ofta desamma och ger inte en övergripande och samlad bedömning av all tvångsmedelsanvändning. Det finns i skrivelsen inte någon reell redovisning varken av vilken nytta eller effekt som användningen resulterat i. Det är därför inte helt lätt att förstå hur regeringen i skrivelserna återkommande kan dra slutsatsen att ”myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under året har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.” Här finns utrymme för utveckling av analyserna och för en ökad transparens.

Man kan därutöver ställa sig frågan hur tillförlitlig statistiken är. Uppgiften om antalet ärenden om hemliga tvångsmedel som handlagts vid en domstol omfattas av sekretess. Att uppgift om antalet beslut i ärenden om hemliga tvångsmedel som fattats av en tingsrätt är känslig följer av ett beslut meddelat av Högsta domstolen år 2023.<sup>55</sup> Sekretessen gör att det kan vara känsligt att lämna ut uppgifter om antalet beslut. Enligt Domstolsverket har Åklagarmyndigheten också uttryckt att antalet ärenden om hemliga tvångsmedel per åklagarkammare är en mycket känslig uppgift.<sup>56</sup>

En anmärkningsvärd iakttagelse som jag har gjort i samband med skrivandet av denna artikel är att det tycks finnas en diskrepans mellan statistiken i regeringens skrivelse till riksdagen och statistiken i SIN:s årsredovisning. Vad

<sup>55</sup> Högsta domstolens beslut meddelat den 7 november 2023 i mål nr Ä 6303-23.

<sup>56</sup> Domstolsverkets hemställan Nya bestämmelser för att möjliggöra domstolarnas rapportering om hemliga tvångsmedel till Domstolsverket DOV 2024/150, s. 9.

gäller antalet beviljade tillstånd till hemlig dataavläsning år 2023 har SIN redovisat att de har mottagit 849 st. underrättelser beträffande beviljade tillstånd (jfr fotnot 29). Regeringen har i sin skrivelse till riksdagen för samma år emellertid redovisat att det har beviljats sammanlagt 478 st. tillstånd (jfr stycke 2.3). Det är en mycket stor skillnad mellan 478 och 849 st. tillstånd, närmare bestämt är det drygt 77 procent fler tillstånd som SIN redovisar att rätten har underrättat dem om än vad Åklagarmyndigheten har rapporterat till regeringen.<sup>57</sup>

Vid kontakt med SIN i februari 2025 har de ingen närmare förklaring till skillnaden. Enligt min uppfattning kan det emellertid vara så att regeringen inte har fått korrekt underlag från Åklagarmyndigheten. Detta skulle i så fall vara anmärkningsvärt, eftersom systemet med regeringens skrivelser till riksdagen är en del av kraven om efterhandskontroll i RF och Europakonventionen.<sup>58</sup> Frågan bör utredas och kontrolleras närmare. Om redovisad användning av hemliga tvångsmedel inte är korrekt har man inte heller underlag för att kunna dra några slutsatser om användningens ändamålsenlighet.

#### 4.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att de rättssäkerhetsmekanismer som finns utmanas i takt med att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel utökas. Det vore önskvärt att samtliga skyddsmekanismer utvärderas och förstärks i takt med att riskerna ökar för rättssäkerhetsuppföringar både på individ- och samhällsnivå.

### 5. Avslutande kommentarer

Att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel medför betydande rättssäkerhetsuppföringar både på individ och samhällsnivå är uppenbart. Frågan är om utvecklingen verkligen är nödvändig, effektiv och framför allt proportionerlig?

Det finns i lag och konventioner möjligheter att göra inskränkningar i medborgarnas rättigheter men det måste vara intrång som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det ska finnas ett behov och åtgärden ska förväntas vara effektiv och proportionerlig i förhållande till syftet. Avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rättstrygghet å ena sidan, och upprätthållandet

<sup>57</sup> Vid kontroll av samma uppgifter år 2021 och 2022 kan konstateras att diskrepansen är mindre. År 2021 meddelades 592 tillstånd till hemlig dataavläsning enligt regeringens skrivelse men 636 tillstånd enligt SIN. År 2022 meddelades 649 tillstånd enligt regeringens skrivelse men 604 st enligt SIN. Diskrepansen är emellertid fortfarande märklig.

<sup>58</sup> Jfr ex. SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och efterhandskontroll s. 20.

av den enskildes rättssäkerhet och integritet å andra sidan kan utfalla olika vid skilda tidpunkter, men ändamålet får inte helga medlen. Det är lätt att i tider av en accelererande våldsutveckling tänka att de brottsbekämpande myndigheterna måste få tillgång till obegränsad tvångsmedelsanvändning.

Från politiskt håll påpekas gärna att det också är en kränkning av mänskliga rättigheter att bli utsatt för brott, vilket därmed skulle motivera statens inskränkningar av enskildas rättigheter vid ökad tvångsmedelsanvändning. Det är emellertid en haltande jämförelse mot bakgrund av att kränkningen av medborgerliga fri- och rättigheter sker i förhållande stat och individ, inte i relation till den som utsätter dig för brott. Den haltande argumenteringen synliggör systembrister i de förändringar som nu sker på lagstiftningsområdet rörande hemliga tvångsmedel. Man jämför päron och äpplen. Den ökade och ofta händelsestyrda repressionen i såväl lagstiftning som rättstillämpning riskerar, enligt min uppfattning, att undergräva den demokratiska rättskulturen och tilliten till rättssystemet.

Hur integritetsintresset och intresset av en effektiv brottsbekämpning bör balanseras i reglerna om hemliga tvångsmedel förutsätter en analys av det faktiska behovet av tvångsmedlen med beaktande av den nytta de kan förväntas medföra. Vidare krävs en analys av det förväntade integritetsintrånget. Analyserna bör grunda sig på ett empiriskt underlag avseende den hittillsvarande tillämpningen. Det är endast i de fall som tvångsmedlet därefter framstår som nödvändigt, effektivt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet ska tillåtas.<sup>59</sup> Som tidigare nämnts uppvisar förslaget om ett permanentande av lagen om hemlig dataavläsning tydliga brister i denna analys.

Jag har med denna artikel velat belysa

- Den snabba lagstiftningstakten och behovet av en samlad översyn av all reglering på området
- Att antalet beviljade tillstånd till hemliga tvångsmedel ökar markant utan att det finns ett tillräckligt empiriskt underlag över rättssäkerhetskONSEKVENSSERNA
- Att de senaste årens lagändringar beträffande hemliga tvångsmedel innebär flertalet nya rättssäkerhetsuppoffringar vilka är angelägna att uppmärksammas och utvärderas. Särskilt som det kan finnas felaktigheter som leder till inkorrekta slutsatser
- Att de befintliga rättssäkerhetsgarantier som existerar till skydd för den personliga integriteten kanske inte är tillräckligt starka i relation till den utökade användningen

Sammanfattningsvis måste man ställa sig frågan om det är rimligt med utökningar av hemliga tvångsmedel i nuvarande takt när vi inte har tillräcklig kunskap om de rättssäkerhetsuppoffringar som sker i realtid? Hemliga tvångsmedel

<sup>59</sup> Jfr resonemang i SOU 2012:44 s. 21 f.

sköljer som en tsunami över samhället och dess medborgare, utan att vi fullt ut förstår hur vi påverkas. Det går inte att få en konkret samlad bild av de rätts-säkerhetsuppofferingar som sker idag, varken på samhälls- eller individnivå.

Risken för ändamålsglidning är också stor. Lagstiftning tillkommer inte sällan för ett ändamål men utvidgas senare till att omfatta andra, inte tidigare avsedda ändamål. Det är också relativt lätt att utvidga tillämpningsområden allt eftersom.

Den 18 december 2024 överlämnades ett betänkande där man föreslår att det ska bli möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som misstänks för grova brott.<sup>60</sup> Det skulle innebära ytterligare ett paradigmskifte och en förskjutning i synen på mänskliga rättigheter, i detta fall barns rättigheter.

Det finns all anledning att understryka allvaret i att genomföra ingripande inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter utan närmare kunskap och analys av vad lagstiftningen innebär både för vårt demokratiska rättssamhälle och våra medborgare. Jag hoppas att den här artikeln kan bidra till en ökad medvetenhet om den lagstiftningsvåg som sköljer över oss för närvarande, så att vi inte riskerar att drunkna utan att förstå vad som händer.

*Mia Edwall Insulander*

<sup>60</sup> SOU 2024:93 Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare. Den 30 januari 2025 meddelade regeringen på en presskonferens att lagen bör tidigareläggas till den 1 oktober 2025.