



**SÄKERHETS- OCH
INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN**

Yttrande

2022-09-21

Dnr 87-2022

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19)

Ju2022/01563

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerad utredning.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Övergripande synpunkter

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt gjort en översyn av delar av regleringen om hemliga tvångsmedel i enlighet med uppdraget. I allt väsentligt presenteras tydliga analyser och intresseavvägningar. De förslag som lämnas innebär emellertid så stora förändringar på området att konsekvenserna för den personliga integriteten inte fullt ut går att överblicka. Om förslagen genomförs kommer det sannolikt att resultera i betydligt fler tillstånd till hemliga tvångsmedel och avsevärt större risker ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv.

Nämnden har förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva verktyg för att bekämpa organiserad brottslighet, men anser att utvecklingen på lagstiftningsområdet är oroande utifrån de intressen nämnden har att bevaka. Det är problematiskt att det pågår flera parallella utredningar som rör hemliga tvångsmedel.¹ Det finns en uppenbar risk för att strävan efter att skyndsamt ge de brottsbekämpande myndigheterna utvidgade utredningsmöjligheter och nya verktyg medför att behovet av analys och utvärdering av de sammantagna effekterna av förslagen får stå tillbaka. Ett exempel på detta är att utredningen väljer att låta förslagen innefatta även hemlig dataavläsning. Hemlig dataavläsning är ett nytt tvångsmedel som regleras i en tillfällig lag.

¹ Se bl.a. dir. 2021:102 och dir. 2022:13.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som har i uppdrag att utvärdera lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning inför ett ställningstagande om den bör permanentas och om den i så fall bör ändras i något avseende. Uppdraget ska redovisas i december 2023.² Förslagen i den nu aktuella utredningen föreslås träda ikraft i januari 2024.

En annan synpunkt av mer övergripande karaktär är att flera av förslagen riskerar att komma i konflikt med det EU-rättsliga kravet på att hemliga tvångsmedel endast får användas för att utreda allvarlig brottslighet.³ Särskilt den omfattande utvidgningen av brottskatalogerna och införandet av straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet är problematiska i detta hänseende. Nämnden anser att det är nödvändigt med en analys av detta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt nämnden kommer förutsebarheten att minska när det gäller i vilka situationer och mot vem ett hemligt tvångsmedel får användas. Denna problematik ser nämnden framförallt när det gäller möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgiftstyp i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas. Förslaget öppnar för en rättstillämpning som medger att enskilda i väsentligt större utsträckning kan komma att utsättas för hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning enbart för att man till exempel har befunnit sig på en viss plats eller har en anhörig som ägnar sig åt kriminalitet.

En konsekvens av förslagen är att regleringen i 27 kap. rättegångsbalken (RB) blir än mer otydlig och svår att tillämpa. Det finns till exempel flera korshänvisningar och framåtsyftande hänvisningar mellan bestämmelserna. Ett exempel på en svårtillgänglig bestämmelse är 27 kap. 18 § RB som föreslås omfatta hela 18 delpunkter. Sammantaget innebär en otydlig och svårtillgänglig reglering ökad risk för att misstag begås och därmed för att tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel som inte har stöd i lag beviljas. Nämnden anser att det är nödvändigt med en samlad översyn av regleringen av hemliga tvångsmedel i 27 kap. RB.

Nedan lämnas, utöver vad som anförts ovan, synpunkter på förslagen i en ordning som följer utredningens kapitelindelning.

Straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet

Genom de så kallade straffvärdeventilerna som finns idag möjliggörs tillstånd till hemlig tvångsmedelsanvändning som utgår från det enskilda brottets straffvärde i stället för straffskalan för brottet. Utredningen föreslår att det införs

² Utvärdering av hemlig dataavläsning, dir. 2022:82.

³ Se bl.a. EU-domstolens domar den 2 mars 2021 i mål C-746/18 och den 21 december 2016 i de förenade målen C-203-15 och C-698/15 (den s.k. Tele2-domen).

straffvärdeventiler som gör det möjligt att beakta inte bara ett enskilt brottsstraffvärde utan även en flerfaldig brottslighets samlade straffvärde vid bedömningen av om det hemliga tvångsmedlet ska få användas (27 kap. 18 § andra stycket artonde punkten, 19 § tredje stycket tredje punkten, 20 a § andra stycket femte punkten och 20 d § andra stycket femte punkten RB).

För att få beakta flerfaldig brottslighet i en straffvärdeventil ska brottsmisstankarna avse en och samma person (SOU 2022:19 s. 132). Nämnden anser att det är en mycket viktig begränsning. Som utredningen konstaterar skulle det annars innebära att man kan lägga samman misstankar som riktar sig mot flera olika personer, vilket framstår som främmande för hur svensk reglering är uppbyggd. Det är enligt nämndens mening därför nödvändigt att begränsningen framgår av författningstexten.

Nämnden ställer sig frågande till hur rekvisitet *brottslighet som kan antas ha utövats i organiserad form* ska tillämpas (27 kap. 18 § andra stycket artonde punkten, 19 § tredje stycket tredje punkten, 20 a § andra stycket femte punkten och 20 d § andra stycket femte punkten RB). Som utredningen redogör för finns det ingen legaldefinition av organiserad brottslighet (SOU 2022:19 s. 134). Många av dagens kriminella nätverk är löst sammansatta och föränderliga och personer som deltar i brottsligheten kan påstå att de inte tillhör nätverket (se SOU 2021:68 s. 52–61). Utredningen menar att detta får till följd att tillämpningsområdet blir begränsat (SOU 2022:19 s. 134–136), vilket enligt nämndens mening är angeläget. Nämnden ser dock en risk för att straffvärdeventilen med det föreslagna rekvisitet kommer att tillämpas alltför brett. Nämnden anser också att det finns frågetecken kring hur bedömningen ska göras med avseende på vilka brott som kan ingå som ett led i den flerfaldiga brottsligheten. Exempelvis är det oklart om de olika brotten behöver ha någon inbördes koppling till varandra, utöver att de har begåtts i organiserad form. Hur bestämmelsen och särskilt rekvisitet organiserad form är tänkt att tillämpas behöver analyseras och förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det är enligt nämndens mening angeläget att det finns tydlig vägledning i förarbetena.

Utredningen föreslår att straffvärdeventiler för flerfaldig brottslighet vid hemlig avlyssning, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning), hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning för motsvarande uppgiftstyper ska kunna tillämpas på alla brott för vilka är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver (27 kap. 18 § andra stycket artonde punkten, 19 § tredje stycket tredje punkten, 20 a § andra stycket femte punkten RB). Nämnden anser som framgått inledningsvis att det kan ifrågasättas om den ordningen är förenlig med kravet på att hemliga tvångsmedel endast får användas vid allvarlig brottslighet. Nämnden anser att en bättre metod skulle vara att ställa krav på att varje enskilt brott som ska ingå i bedömningen kan antas ha ett visst lägsta straffvärde. En sådan lösning motverkar risken för att

hemliga tvångsmedel används för att utreda enskilda brott med låga straffvärden.

När det gäller införandet av en straffvärdeventil vid flerfaldig brottslighet i regleringen som rör hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning för motsvarande uppgiftstyper föreslår utredningen att vart och ett av brotten som ingår i bedömningen ska ha ett minimistraff på sex månaders fängelse eller mer (27 kap. 20 d § andra stycket femte punkten RB). Därutöver slopas brottskatalogen för straffvärdeventilen för hemlig rumsavlyssning (nuvarande 27 kap. 20 d § andra stycket fjärde och femte punkten). Hemlig rumsavlyssning har hittills ansetts vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet och möjligheten att få använda detta för att utreda brott har därför begränsats till de allvarligaste brotten (jfr. prop. 2005/06:178 s 53). Genom utredningens förslag, särskilt vad gäller sloandet av brottskatalogen, urholkas den exklusivitet som tidigare gällt för hemlig rumsavlyssning på ett sätt som nämnden inte anser att utredningen belyser tillräckligt.

Utvidgade brottskataloger och angränsande frågor

Huvudregeln i 27 kap. 18 § RB är att det inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år för att vissa hemliga tvångsmedel ska få användas. Utredningen föreslår en utökning av listan över särskilda brott som undantas från det kravet, vilket kraftigt urholkar huvudregeln. Den föreslagna brottskatalogen är svår att överblicka och innehåller brott där det enligt nämnden inte är självklart att de alltid når upp till en sådan allvarlighetsgrad att de generellt bör undantas från huvudregeln. Ett exempel är utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken) för vilket det är föreskrivet fängelse i högst två år. Enligt den rapport från Brottsförebyggande rådet som utredningen hänvisar till har endast en tredjedel av utpressningsbrotten i Sverige kopplingar till kriminella grupperingar (SOU 2022:19 s. 190). Flertalet utpressningsbrott begås alltså i icke-systemhotande sammanhang som t.ex. i relationer eller bland ungdomar utan gängkoppling, vilket man bör ha i åtanke när brottskatalogen bestäms.

Utredningen gör bedömningen att starka systematiska skäl talar för att samma utvidgade brottskatalog ska gälla vid hemlig avlyssning som hemlig kameraövervakning (SOU 2022:19 s. 208 och 27 kap. 20 a § andra stycket RB). Hemlig kameraövervakning innebär enligt nämnden ett större integritetsintrång för den som utsätts. Fler och ovidkommande personer kan också komma att utsättas för tvångsmedelsanvändningen. En övervakningskamera kan registrera ett snabbt och omfattande händelseförlopp, vilket i efterhand kan granskas i detalj. Med detta som utgångspunkt ställer sig nämnden tveksam till utredningens bedömning. Nämnden ifrågasätter också om det på motsvarande sätt som vid hemlig avlyssning verkligen finns behov av hemlig kameraövervakning för samtliga brott som tas upp i katalogen. Det är svårt att

se att en kamerainspelning kan utgöra avgörande bevis t.ex. vid mened. Enligt nämndens mening finns det anledning att, såväl beträffande hemlig avlyssning som beträffande hemlig kameraövervakning, göra noggranna behovsanalyser för vart och ett av de brott som föreslås ingå i brottskatalogen.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avseende målsäganden

Nämnden ser positivt på att frågan har utretts. Utredningens omfattande analys och nämndens tidigare ifrågasättande av möjligheten att använda hemliga övervakning mot en målsägande visar på regleringens ofullständighet i fråga om den personkrets som kan komma att utsättas för tvångsmedelsanvändningen.

Nämnden delar inte fullt ut utredningens slutsats, utan anser alltså att det finns betänkligheter mot att använda hemlig övervakning mot ett brottsoffer i alla situationer. Olika roller i en brottsutredning och varierande brottstyper där brottsofferperspektivet gör sig olika starkt gällande medför att bedömningen av vilket integritetsintrång som är berättigat måste göras med olika utgångspunkter. Nämnden ser fortfarande ett behov av att förtydliga författningstexten avseende personkretsen. En utveckling där brottsutredningsintresset i princip alltid väger över och där proportionalitetsprincipen utgör den enda egentliga begränsningen är inte tillfredsställande.

Nya möjligheter att utreda vem som skäligen kan misstänkas

Förslaget om att ge brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning för motsvarande uppgiftstyper i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas innebär en stor förändring (27 kap. 18 a § och 5 a § lagen om hemlig dataavläsning). Tvångsmedelsanvändningen blir mindre förutsebar och riskerar i större utsträckning att riktas mot personer som visar sig vara varken misstänkta eller på annat sätt intressanta för brottsutredningen. Nämnden avstyrker inte förslaget men understryker vikten av att punkterna 6 och 7 om lagrade uppgifter och användningsuppgifter i 2 § lagen om hemlig dataavläsning undantas av de skäl som utredningen föreslår (SOU 2022:19 s. 303). Nämnden vill även framhålla vikten av att tvångsmedelsanvändningen omedelbart avbryts när syftet har uppnåtts. Detta gäller särskilt när tvångsmedelsanvändningen riktats mot personer som kan komma att kontaktas av en person som kan misstänkas ha begått eller annars medverkat vid ett brott.

Nämnden ser betydande svårigheter med att ge brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda en straffvärdeventil vid flerfaldig brottslighet i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas (27 kap. 18 a § andra stycket RB). För att använda sig av den straffvärdeventilen ställs, som nyss nämnts, krav på att den misstänkta brottsligheten ska avse en och samma person. Nämnden har svårt att förstå hur det ska kunna tillämpas i en situation där brottsbekämpande myndigheter inte vet vem personen är utan använder hemliga tvångsmedel i

syfte att utreda det. Förslaget i denna del behöver därför analyseras vidare innan det kan läggas till grund för lagstiftning.

På grund av risken för obehöriga intrång i den personliga integriteten bör hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning för motsvarande uppgiftstyper i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas endast få användas vid särskilt allvarlig brottslighet. Huvudregeln att tvångsmedlen i det angivna syftet endast får användas vid en förundersökning om brott eller brottslighet som kan leda till hemlig rumsavlyssning (27 kap. 18 a § första stycket första punkten RB) är därför enligt nämnden väl avvägd och följer den systematik som finns idag avseende hemlig övervakning i syfte att hitta en skäligen misstänkt (27 kap. 20 § andra stycket RB). Utredningens högt ställda krav försvagas emellertid kraftigt av de brottskataloger som följer. Eftersom förslaget innebär en stor förändring bör utgångspunkten vara att användningsområdet ska begränsas. Nämnden anser att förslaget genom de omfattande brottskatalogerna blir alltför långtgående. Bestämmelsen är också mycket svåräst.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning knyts till en person i stället för en plats

Nämnden delar utredningens bedömning att ändrade förutsättningar avseende framför allt tekniken öppnar för att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning till en person i stället för till en plats. Förslaget innebär dock en principiellt stor förändring. Genom förslagen minskar rättens möjlighet att bedöma åtgärdens proportionalitet i samband med tillståndsprövningen och därmed ökar risken för oproportionerliga intrång i den enskildes personliga integritet. Att förslaget utformas som en undantagsregel är därför viktigt. Mot bakgrund av de nya möjligheter som förslaget innebär för de brottsbekämpande myndigheterna befarar nämnden dock att kravet på särskilda skäl i praktiken inte kommer att innebära en tillräckligt restriktiv tillämpning utan att metoden blir mer regel än undantag. Det bör övervägas om inte synnerliga skäl ska krävas i stället för särskilda skäl.

Såvitt nämnden förstår är möjligheten framför allt tänkt att användas i vissa typer av situationer, exempelvis när brottsbekämpande myndigheter har uppgifter om ett möte för överlämning av narkotika men inte vet var det ska äga rum. Under sådana förhållanden borde det i normalfallet räcka med ett tillstånd som gäller en kortare tid än den månad som åklagaren normalt begär. Det bör därför enligt nämnden övervägas om det ska införas en särskild tidsbegränsning för tillstånd av det slaget. En sådan tidsbegränsning skulle särskilja tvångsmedelsanvändningen från övrig rumsavlyssning och kameraövervakning.

I likhet med utredningen anser nämnden att villkor alltid ska anges för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan och att ansvaret för att föreslå villkor ska ligga på åklagaren.

Så som lagtexten har utformats är det enligt nämnden otydligt vad som egentligen avses med meningen ”Beslutet får då verkställas endast på så sätt att övervakningen riktas mot en plats där det kan antas att den misstänkte kommer att uppehålla sig” (27 kap. 20 b § tredje stycket andra meningen och 27 kap. 20 f § andra meningen RB). Utgångspunkten måste vara att en begränsning behövs. Det är dock nödvändigt med ett förtydligande angående hur den föreslagna begränsningen ska tillämpas och till vem den riktar sig. Är det en förutsättning som ska beaktas vid tillståndsprövningen eller är det något som verkställande myndighet ska ta ställning till först när tillståndet har beviljats?

Tillträdestillstånd vid hemlig kameraövervakning

Nämnden har i tidigare granskningar uppmärksammat tillämpningsproblem på grund av att möjlighet att bevilja tillträdestillstånd vid hemlig kameraövervakning saknats och ställer sig därför positiv till förslaget.⁴ Genom att införa en möjlighet till tillträdestillstånd vid hemlig kameraövervakning minskar risken för att verkställande myndigheter utan rättsliga förutsättningar bereder sig tillträde till skyddade platser.

Skyddet för den personliga integriteten

Utredningen innehåller ett särskilt kapitel där konsekvenserna av de förslag som lämnas analyseras med avseende på skyddet för den personliga integriteten. Analysen görs i huvudsak utifrån de enskilda förslagen i respektive kapitel. I denna del krävs enligt nämndens mening också en grundlig analys av förslagets sammanlagda effekter med utgångspunkt i respektive tvångsmedel.

Konsekvenser

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel och de förändringar som utredningens förslag innebär medför att behovet av en effektiv tillsyn kommer att öka. Utöver det resursbehov som redan framförts vill nämnden framhålla att det sannolikt kommer att uppkomma ytterligare behov under kommande år när konsekvenserna av de samlade förslagen blir märkbara.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow deltagit. Föredragande har varit Johanna Herder Toll.

Gunnel Lindberg

⁴ Se bl.a. nämndens uttalande den 28 mars 2018 ”Granskning av förhållandena kring begäran om och verkställighet av ansökan om hemlig kameraövervakning” (dnr 111-2017).