

Kommittédirektiv

Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2021

Sammanfattning

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat tydligt i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat. Denna brottslighet har stark koppling till kriminella nätverk. För att öka tryggheten i landet och stärka skyddet mot sådan brottslighet som utgör ett hot mot såväl enskilda människors liv och hälsa som det svenska samhället i stort måste insatserna mot de kriminella nätverken ytterligare intensifieras. Ett viktigt led i detta är att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg för att effektivt kunna förhindra och bekämpa allvarlig brottslighet. En avgörande faktor för att kunna förhindra skjutningar och sprängningar och annan allvarlig brottslighet är att myndigheterna får tillgång till information i ett tidigt skede.

Tillgången till skjutvapen och sprängämnen i samhället är oroväckande även utifrån ett terrorismbekämpningsperspektiv. Säkerhetspolisen har i en hemställan pekat på behovet av att kunna använda husrannsakan i underrättelseverksamhet under samma förutsättningar som gäller för preventiva tvångsmedel enligt den s.k. preventivlagen i syfte att bl.a. kunna avfärda attentatsplaner.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att överväga flera frågor kopplade till möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utanför en förundersökning.

Utredaren ska bl.a.

- överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och lämna författningsförslag,
- överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet och vid behov lämna författningsförslag,
- ta ställning till om skyddet för privat- och familjelivet respektive den personliga integriteten bör stärkas och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter såsom den personliga integriteten. Förslagen ska uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 februari 2023.

Uppdraget att överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk

Behovet av en utredning

Dödligt våld har ökat i Sverige sedan början av 2010-talet. I princip hela ökningen beror på en ökning av dödligt skjutvapenvåld. Ökningen av dödligt skjutvapenvåld började redan omkring 2005, medan andra former av dödligt våld har minskat. Enligt Brås rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder (2021:8) skiljer sig utvecklingen i Sverige från övriga Europa, som har haft en minskning både av dödligt våld som helhet och av dödligt skjutvapenvåld under 2000-talet. År 2017 var antalet avlidna till följd av skjutvapenvåld mer än dubbelt så högt i Sverige som i Europa i genomsnitt, sett till befolkningmängden.

I slutet av 2010-talet utfördes åtta av tio dödsskjutningar i Sverige i kriminell miljö, vilket kan jämföras med knappt två av tio under den andra halvan av

1990-talet (Brås rapport 2021:8). Antalet konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen har använts har ökat stadigt sedan 2011, då Brå började föra årlig statistik av konstaterade fall av dödligt skjutvapenvåld, från 17 fall 2011 till 48 fall 2020 (Konstaterade fall av dödligt våld 2020). Även andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat, från 21 procent 2011 till 39 procent 2020. Även våldets karaktär har ändrats över tid. Enligt Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (2020:4) skedde våldet oftare utomhus och i offentliga miljöer åren 2013–2017 jämfört med perioden 2005–2012, automatvapen har blivit vanligare, de inblandade återkommer oftare i flera ärenden och har blivit yngre. Det är främst unga män (20–29 år) som drabbas.

Samtidigt som dödsjutningarna har ökat har andelen fall av dödligt våld i den kriminella miljön som klarats upp minskat. Andelen fall där en eller flera gärningspersoner har kunnat knytas till brottet har minskat från 56 procent 2005–2012 till 25 procent 2013–2017 (Brås rapport 2020:4). Här ska tilläggas att uppkläringen av dödligt våld generellt sett är lägre när brottet sker i kriminella miljöer än när det begås i andra miljöer. Dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön är till stor del ett storstadsfenomen men förekommer även på andra platser i landet. Enligt en kartläggning av dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (Brås rapport 2020:4) sker dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön mer än åtta gånger så ofta i områden som Polismyndigheten har klassificerat som utsatta, som i övriga landet, relaterat till befolkningens storlek.

En faktor som försvårar utredningarna är att rättsväsendet ofta har betydande svårigheter att få information om brotten, inte bara från personer i kriminella nätverk utan också från boende i de utsatta områden där skjutningar ofta äger rum. Även om Brås rapport Tystnadskulturer om tystnad mot rättsväsendet (2019:10) visar att kriminella nätverk har de tydligaste tystnadskulturerna, beskrivs även hur boende i socialt utsatta områden, i ganska tidig ålder eller efter en kortare tid som boende i området, lär sig att man ska vara tyst mot rättsväsendet om vissa brott.

Sverige befinner sig i en situation där de kriminella miljöerna växer och utvecklingen av den grova brottsligheten är allvarlig. Trots ett intensivt polisarbete ligger antalet skjutningar och sprängningar på en fortsatt hög nivå. Polismyndigheten har konstaterat att de kriminella miljöernas bristande respekt för människoliv, likgiltighet inför risken att tredje man ska drabbas

samt närmast rutinmässiga och mekaniska sätt att ta beslut om liv eller död är anmärkningsvärd (Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, 2021-05-10).

Ett omfattande reformarbete bedrivs redan i dag, exempelvis inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet, men ytterligare åtgärder behöver vidtas för att bekämpa och förebygga det grova våldet. De brottsbekämpande myndigheterna måste ha tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg. Med den tekniska utvecklingen finns helt nya förutsättningar att planera och begå brott. En avgörande faktor för att kunna förhindra allvarliga brott är att myndigheterna får tillgång till information om brottsligheten i ett tidigt skede. Det har visat sig inte minst i samband med att brottsbekämpande myndigheter i olika länder tillsammans har tagit sig in i och inhämtat information ifrån de krypterade kommunikationstjänsterna Encrochat och Sky ECC. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet är därför helt central för att bekämpa de kriminella miljöerna. För att öka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk, finns det behov av att ta ställning till i vilken utsträckning polisens befintliga möjligheter att använda hemliga tvångsmedel under en förundersökning bör kompletteras med utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel.

Dagens reglering av hemliga tvångsmedel

De hemliga tvångsmedlen utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av en försändelse. Sedan den 1 april 2020 finns också ett nytt hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning. Även inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, förkortad inhämtninglagen, är ett hemligt tvångsmedel.

Termen preventiva tvångsmedel används här för att beteckna hemliga tvångsmedel som får beslutas utan att en förundersökning har inletts, jfr propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237 s. 98). Preventiva tvångsmedel har till skillnad från hemliga tvångsmedel under en förundersökning till syfte att förhindra framtida brottslighet. I en förundersökning är syftet att utreda ett begånget brott.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas både under en förundersökning och utan att en förundersökning har inletts i syfte att förhindra brott. Dessa tvångsmedel regleras i rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, förkortad preventivlagen. Hemlig rumsavlyssning regleras i rättegångsbalken och får endast användas under förundersökning.

Hemlig dataavläsning regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och får användas både under en förundersökning och utanför en förundersökning. Lagen är tidsbegränsad i fem år och ska därefter utvärderas.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning kan också aktualiseras inom ramen för Sveriges internationella samarbete enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det finns även möjligheter att använda hemliga tvångsmedel enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

De brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda sig av hemliga tvångsmedel utanför en förundersökning, det vill säga i underrättelseverksamhet, regleras i inhämtningslagen, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Med underrättelseverksamhet avses i huvudsak de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att samla in, bearbeta och analysera information för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts, se t.ex. propositionen Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt (prop. 2018/19:96 s. 14).

Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Inhämtningen i fråga om uppgifter om meddelanden är begränsad till historiska uppgifter. Lagen ger inte heller någon möjlighet till avlyssning av kommunikationen eller till hemlig kameraövervakning. Enligt lagen får uppgifter hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott vilka har ett straffminimum på fängelse i minst två år eller om det är fråga om

brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Det krävs således inte att det finns misstankar om ett konkret brott. Åtgärden behöver inte heller kopplas till en viss specifik person. Det är åklagare vid Åklagarmyndigheten, och inte domstol, som på ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket fattar beslut om inhämtning av uppgifter. Något krav på offentligt ombud, som ska bevaka enskildas integritetsintressen, finns inte vid tillämpning av inhämtningslagen.

Enligt preventivlagen får tillstånd till bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning meddelas i underrättelseskedet, om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning, t.ex. terroristbrott. Tillstånd får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Enligt preventivlagen krävs att åtgärden kan kopplas till en viss person. Domstol prövar frågor om tillstånd till åtgärder enligt lagen och rättegångsbalkens regler om offentliga ombud ska tillämpas.

Villkoren för att hämta in uppgifter genom hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet överensstämmer i huvudsak med vad som följer av inhämtningslagen och preventivlagen.

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk

Regeringen har sedan tidigare tillsatt en utredning som ska se över delar av regleringen om hemliga tvångsmedel med syftet att ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet (dir. 2020:104). Utredningen tittar i huvudsak på användningen av hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning. Regeringen har nyligen även tillsatt en utredning om datalagring vid brottsbekämpning i syfte att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information förbättras och upprätthålls över tid i takt med teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor (dir. 2021:58). Den utredningen tar främst sikte på den lagstiftning som

handlar om skyldigheter för tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, samt vissa anknytande frågor om myndigheternas tillgång till sådana uppgifter.

Därutöver har Polismyndigheten lyft behovet av att i större utsträckning kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa allvarliga brott. Polismyndigheten menar att en ökad tillgång till hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet kan ha avgörande betydelse i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet såsom sprängningar, skjutningar, mord och andra grova brott.

I dag får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning användas utanför en förundersökning endast för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott främst inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, t.ex. terroristbrott. Detta regleras i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag ligger i att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt bedriva terrorismbekämpning. Det är ett mycket viktigt verktyg för Säkerhetspolisen att även utanför ramen för en förundersökning kunna använda hemliga tvångsmedel.

Allvarlig brottslighet med koppling till kriminella uppgörelser såsom skjutningar, sprängningar och mord omfattas inte av preventivlagens tillämpningsområde. Frågan om preventiva tvångsmedel inom Polismyndighetens område har övervägts tidigare, bl.a. i propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237). Där konstateras att den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, har som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Den öppna polisens behov av hemliga tvångsmedel utanför ramen för en förundersökning framstod vid den tidpunkten därför inte som lika påtagligt som behovet inom Säkerhetspolisens verksamhet (samma prop. s. 215).

När det gäller allvarlig brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk får man utanför en förundersökning i dag bara hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation. Inhämtningen i fråga om uppgifter om meddelanden är dessutom begränsad till historiska uppgifter. Detta regleras i inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning är således inte möjligt enligt inhämtningslagen.

Det finns mot bakgrund av den senaste tidens brottsutveckling och de behov som presenterats av Polismyndigheten skäl att se över regelverket för preventiva tvångsmedel. De brottsbekämpande myndigheterna måste ges effektivare verktyg i kampen mot den allvarliga brottsligheten som begås inom ramen för kriminella nätverk.

Utredaren ska därför

- överväga i vilken utsträckning det ska införas utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk och lämna författningsförslag,
- ta ställning till vilket tillämpningsområde och vilka kvalifikationskrav som ska gälla, hur beslutsordningen bör se ut, hur efterhandskontroll och övrig tillsyn bör fungera, hur underrättelseskyldighet till enskilda bör utformas och hur användningen av material från hemliga tvångsmedel bör regleras,
- analysera hur den förslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och ta ställning till om det finns ett behov av att ändra sekretessreglerna och då särskilt reglerna om kollision mellan rätten till partsinsyn och sekretess, och
- i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet

Preventivlagen ger de brottsbekämpande myndigheterna en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, t.ex. terroristbrott. De tvångsmedel som står till de brottsbekämpande myndigheternas förfogande i preventivlagen är, som framgår ovan, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av en försändelse. Därutöver kan hemlig dataavläsning användas under motsvarande förutsättningar som de övriga tvångsmedlen i preventivlagen. Enligt gällande rätt får husrannsakan inte användas som ett

tvångsmedel enligt preventivlagen. I de ursprungliga förarbetena till preventivlagen gjordes bedömningen att det vid den tidpunkten inte fanns tillräckligt belägg för att Säkerhetspolisen och den öppna polisen hade ett sådant påtagligt behov av husrannsakan i brottsförebyggande syfte att det övervägde det intrång i den personliga integriteten som förslaget skulle innebära (prop. 2005/06:177 s. 51–52). Utanför preventivlagen finns det däremot vissa bestämmelser om husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Bestämmelser i polislagen (1984:387) ger till exempel polisen vissa befogenheter att göra husrannsakan utanför förundersökningar för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Riksdagen tillkännagav den 19 maj 2021 för regeringen det som utskottet anfört om utökade möjligheter till husrannsakan (bet. 2020/21:JuU25 punkt 26, rskr. 2020/21:289). Av tillkännagivandet följer bland annat att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att ge polisen ökade möjligheter att göra husrannsakan i kända kriminella miljöer för att förebygga och förhindra bland annat skjutningar och sprängningar (s. 57).

Säkerhetspolisen har i skrivelsen Hemställan om författningsändring för att möjliggöra husrannsakan i underrättelseverksamhet (Ju2021/02241) framfört önskemål om att få genomföra husrannsakan med stöd av preventivlagen under samma förutsättningar som gäller för andra tvångsmedel i lagen. Myndigheten menar bl.a. att husrannsakan med stöd av preventivlagen i många fall skulle möjliggöra för Säkerhetspolisen att bekräfta eller avfärda attentatsplaner på ett tidigare stadium och på ett mer konkret sätt än vad som kan ske med hjälp av hemliga tvångsmedel eller andra åtgärder som t.ex. spaning. Typfallet är då det finns underrättelseuppgifter om att en person t.ex. förvarar vapen eller sprängämnen. I många ärenden skulle tillgången till husrannsakan även få den effekten att andra hemliga tvångsmedel, såsom t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig data-avläsning, inte behöver användas eller att tvångsåtgärderna i vart fall behöver pågå en kortare tid än vad som annars skulle vara fallet. Säkerhetspolisen framhåller dock att för att syftet med åtgärden inte ska gå förlorat är det särskilt viktigt att samma begränsningar för underrättelser till enskilda gäller för husrannsakan enligt preventivlagen som för andra hemliga tvångsmedel. Det skulle innebära att underrättelsearbetet kan fortsätta i hemlighet för den enskilde och arbetet fortgå med att inhämta information som kan leda till att en förundersökning inleds, under förutsättning att inget hittas som behöver tas i beslag.

En förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna förhindra och bekämpa brott är att de har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg. Det finns därför anledning att se över frågan om det bör införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan i preventivt syfte.

Utredaren ska därför

- överväga i vilken utsträckning det ska införas nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda husrannsakan för att förhindra allvarlig brottslighet och vid behov lämna författningsförslag,
- ta ställning till vilket tillämpningsområde och vilka kvalifikationskrav som ska gälla, hur beslutsordningen bör se ut, hur efterhandskontroll och övrig tillsyn bör fungera, hur underrättelseskyldighet till enskilda bör utformas och om, och i så fall hur, användningen av överskottsinformation bör regleras,
- analysera hur den förslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och ta ställning till om det finns ett behov av att ändra sekretessreglerna och då särskilt reglerna om kollision mellan rätten till partsinsyn och sekretess, och
- i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att väga behovet av brottsbekämpning mot den personliga integriteten, rättssäkerheten och skyddet för mänskliga rättigheter

Regleringen om hemliga tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång, hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet omfattar även betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och genom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk lag. Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, vilket bl.a. omfattar skydd mot övervakning i olika former och mot telefonavlyssning. Tvångsmedel som innefattar ingrepp i området som artikel 8 skyddar, kan enligt konventionen endast godtas om de har stöd i lag och omfattas av de undantag som anges i artikel 8.2. Undantagen avser t.ex. åtgärder som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att upprätthålla den allmänna säkerheten och för att förebygga brott. Europadomstolen har i sin praxis också uppställt en minimistandard för de krav som bör ställas på lagstiftning om dolda spaningsåtgärder eller hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk. Vidare innehåller artikel 14 i konventionen ett förbud mot diskriminering.

Sverige har ratificerat Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Enligt artikel 17 i konventionen får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, hem eller korrespondens. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Ett ingripande med avseende på privatliv enligt ICCPR måste således ha stöd i lag. Artikel 26 i konventionen förbjuder diskriminering, och fastslår bl.a. att var och en ska vara lika inför lagen.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska tillämpas när unionsrätten tillämpas. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Vidare stadgas i artikel 8 bland annat att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne samt att dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Närmare bestämmelser om hur vissa myndigheter får behandla personuppgifter för brottsbekämpande ändamål finns framför allt i brottsdatalagen (2018:1177), som grundar sig på ett EU-direktiv, och vissa kompletterande lagar. Artikel 21 i stadgan förbjuder diskriminering.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är inkorporerad i svensk lag. Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

Vidare framgår av artikel 3 i barnkonventionen att vid samtliga åtgärder och beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 19 ska barn skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive misshandel, utnyttjande och sexuella övergrepp. Det ska finnas effektiva medel för bl.a. förebyggande, identifiering, undersökning och uppföljning samt förfaranden för rättsligt ingripande om barn farit illa.

För all tvångsmedelsanvändning gäller ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Enligt behovsprincipen får en myndighet använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden överväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Regelverket om hemliga tvångsmedel innehåller även flera rättssäkerhetsgarantier. Förhandsprövning av domstol är en sådan. Huvudregeln är att rätten prövar frågor om hemliga tvångsmedel innan de får användas och rätten har dessutom möjlighet att ange närmare villkor för tvångsmedelsanvändningen i syfte att säkerställa att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Då rätten prövar frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning har dessutom ett offentligt ombud till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Förutom den föregående prövningen av domstol finns en efterföljande tillsyn. De brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel är föremål för tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

De brottsbekämpande myndigheternas befogenheter att med stöd av hemliga tvångsmedel bereda sig tillgång till information om en enskild innebär ett ingrepp i dennes personliga integritet, och i vissa fall i den personliga integriteten för andra personer i den enskildes omgivning.

Utredaren ska därför

- noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet,

- analysera och säkerställa förslagens förenlighet med skyddet för mänskliga rättigheter, inklusive rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter,
- ta ställning till om skyddet för privat- och familjelivet respektive den personliga integriteten bör stärkas och vid behov lämna sådana förslag, och
- se till att de förslag som lämnas uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och är förenliga med Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och se till att de är förenliga med dessa. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen, i synnerhet förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Konsekvensbeskrivningen som gäller jämställdhet ska omfatta en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män och hur förslagen kan bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås. Utredaren ska vidare redovisa om och hur förslagen bedöms medföra konsekvenser för barn.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Post- och telestyrelsen och Sveriges advokatsamfund samt andra myndigheter och berörda aktörer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningarna Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104) och Datalagring vid brottsbekämpning (dir. 2021:58) och samordna sina bedömningar med utredningarna i den utsträckning det behövs. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i regelverket om hemliga tvångsmedel upprätthålls. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar i lagen om särskild utlänningskontroll, lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen om en europeisk utredningsorder. På grund av uppdraget om husrannsakan ska utredaren också bedöma om det av systematiska skäl är motiverat att göra ändringar i polislagens bestämmelser om husrannsakan. När det finns behov av det ska utredaren lämna förslag på författningsändringar. Utredaren har även möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 februari 2023.

(Justitiedepartementet)