

## Kommittédirektiv

### Hemliga och preventiva tvångsmedel – en effektiv och tydlig reglering

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2025

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel i syfte att åstadkomma en mer effektiv och tydlig reglering och att förbättra möjligheterna att använda tvångsmedlen i brottsbekämpningens olika faser.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av de utökade möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel och kartlägga den nytta som dessa inneburit för brottsbekämpningen i stort,
- ta ställning till om de under viss tid utökade möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel, vilka bl.a. innebär att hemlig avlyssning och övervakning kan användas för att förhindra särskilt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk, ska fortsätta att gälla utan tidsbegränsning,
- göra en analys av den samlade regleringens konsekvenser för den personliga integriteten,
- analysera behovet och nyttan av samt föreslå en möjlighet att störa och avbryta pågående brott eller brottslig verksamhet i cybermiljö, eller vidta andra jämförbara åtgärder i sådan miljö, i syfte att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas samlade förmåga att ingripa mot sådan brottslighet, och

- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

### **Regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel**

För att lyckas i sitt uppdrag att bekämpa den allvarliga brottsligheten behöver de brottsbekämpande myndigheterna ändamålsenliga och verkningfulla verktyg. Hemliga och preventiva tvångsmedel är ofta helt avgörande för att förebygga, utreda och lagföra allvarlig brottslighet. Särskilt viktiga är hemliga och preventiva tvångsmedel i kampen mot den organiserade brottsligheten. För att hemliga och preventiva tvångsmedel ska fortsätta att vara effektiva verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna krävs det emellertid att regleringen både är ändamålsenlig och lätt att tillämpa.

### **Hemliga tvångsmedel får användas i brottsbekämpningens olika faser**

Hemliga tvångsmedel kan idag användas i olika skeden av det brottsbekämpande arbetet, både för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslig verksamhet i underrättelseverksamhet (s.k. preventiva tvångsmedel) och för att utreda brott i en förundersökning. Sedan den 1 juli 2024 är det även möjligt att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från ett beslut om anhållande eller häktning eller från verkställighet av ett straff.

Med hemliga tvångsmedel avses traditionellt sett de tvångsmedel som kategoriseras som hemliga i 27 kap. rättegångsbalken, dvs. hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och postkontroll. Till de hemliga tvångsmedlen räknas också hemlig dataavläsning som regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom den som tvångsmedlet riktas mot är ovetande om tvångsmedelsanvändningen. Det är inte bara verkställigheten som äger rum i hemlighet, utan även prövningen av om tvångsmedlen får användas. Att tvångsmedelsanvändningen sker i hemlighet är nämligen en förutsättning för att tvångsmedlen ska få avsedd effekt. Den som har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel ska som huvudregel underrättas om det i efterhand. Det finns dock undantag från den underrättelseskyldigheten.

Förundersökningsverksamheten regleras utförligt i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Av 23 kap. 1 § rättegångsbalken följer att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Det krävs alltså att det finns en misstanke om ett visst konkret brott för att en förundersökning ska kunna inledas. Enbart lösa antaganden om att en person är inblandad i viss typ av brottslighet anses inte utgöra en tillräcklig grund för att inleda en förundersökning. Ett beslut att inleda en förundersökning fattas enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. En förundersökning kan också inledas av andra myndigheter (se t.ex. 3 kap. 3 § kustbevakningslagen [2019:32] och 8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen [2024:710]). Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i en förundersökning regleras i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Underrättelseverksamhet, som bl.a. bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, innebär insamling, bearbetning och analys av information som senare kan ha betydelse för att förhindra eller för att utreda brott. Det handlar alltså om informationsinsamling redan innan det finns en mer konkretiserad misstanke om ett visst brott. Den tvångsmedelsanvändning som tillåts i underrättelseverksamheten regleras i flera lagar, bl.a. i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen om hemlig dataavläsning. De tvångsmedel som sedan den 1 september 2024 får användas i preventivt syfte är dels de tvångsmedel som traditionellt sett är att betrakta som hemliga tvångsmedel, dels husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans (1–1 c §§ preventivlagen). Till skillnad från vad som gäller när en husrannsakan, en undersökning på annat ställe och en genomsökning på distans används i en förundersökning får tvångsmedlen inom ramen för underrättelseverksamheten verkställas i hemlighet. Därutöver finns det regler om tvångsmedel som får användas för att upptäcka eller förebygga brott i vissa andra lagar, t.ex. i polislagen (1984:387), lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden och tullbefogenhetslagen.

Vissa hemliga tvångsmedel, nämligen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsöver-

vaknings- eller platsuppgifter, får sedan den 1 juli 2024 även användas i verkställighetsstadiet. Tvångsmedlen får då användas för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från verkställighet av en utdömd påföljd. Reglerna finns i lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

Flera kriminella individer uppehåller sig i andra länder och bedriver därifrån organiserad brottslig verksamhet riktad mot Sverige. Att få assistans med utredningsåtgärder utomlands har därför blivit en allt viktigare del i arbetet med att bekämpa organiserad brottslighet. Författningsstöd för att använda hemliga tvångsmedel i det internationella straffrättsliga samarbetet finns bl.a. i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Regler om hemliga tvångsmedel i fråga om utlänningsärenden med s.k. kvalificerade säkerhetsaspekter, dvs. ärenden där utlänningsärenden har utvisats eftersom denne kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet, finns i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

### **Enskildas grundläggande fri- och rättigheter**

Användning av hemliga och preventiva tvångsmedel innebär en inskränkning av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. i form av en risk för ingrepp i enskildas personliga integritet. Föreskrifter om skydd för grundläggande fri- och rättigheter finns bl.a. i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Därutöver innehåller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) bestämmelser om barns rättigheter. Sverige har även förbundit sig att följa flera andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bl.a. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Dessa grundläggande fri- och rättigheter får bara begränsas på särskilt angivna sätt. När det gäller t.ex. skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot olika typer av integritetsintrång måste begränsningen ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverat dem och inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vid införandet av utökade möjligheter att använda hemliga och preventiva tvångsmedel är det alltså nödvändigt att, utifrån det

specifika ändamål som ska uppnås med åtgärden, kartlägga behovet och den förväntade nyttan av åtgärden och se till att regleringen utformas på ett sådant sätt att såväl den enskilda åtgärden som den samlade inverkan av tvångsmedel innebär en proportionerlig inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Förslagen måste också vara förenliga med högt ställda krav på rättssäkerhet.

Det ska även framhållas att staten enligt artikel 8 i Europakonventionen har en positiv förpliktelse att se till att enskilda tillförsäkras skydd för bl.a. sitt privat- och familjeliv gentemot andra enskilda. Det innebär t.ex. att staten i vissa fall kan vara skyldig att införa straffrättslig reglering för att skydda enskilda mot ingrepp i deras rättigheter från andra enskilda. Det innebär också att staten för sådana fall behöver säkerställa att brott kan utredas effektivt. Den analys av proportionaliteten och effekter för integriteten som ska göras behöver därför innefatta en avvägning mellan å ena sidan det integritetsintrång som hemliga eller preventiva tvångsmedel innebär för den enskilde och å andra sidan det integritetsintrång som brottsligheten innebär för brottsoffer.

### **Uppdraget att göra en rättslig och systematisk översyn av regleringen**

I takt med att samhället, tekniken och brottsligheten har utvecklats har också regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel ändrats och byggts ut. Regleringen finns i dag i flera lagar med delvis olika rekvisit, kvalifikationskrav och ändamålsbestämmelser. Regelverket är komplext och bestämmelserna kan vara svåra att tillgodogöra sig. Även om reglerna i tidigare lagstiftningsärenden har bedömts uppfylla de minimigarantier som utvecklats i Europadomstolens praxis (jfr t.ex. Europadomstolens dom den 4 december 2015 i målet *Roman Zakharov mot Ryssland*, nr 47143/06, punkt 231) är det av stor vikt att säkerställa att regleringen är överblickbar och lätt att tillämpa. Reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel bör därför ses över med målsättningen att skapa en så tydlig och pedagogisk reglering som möjligt. En sådan översyn ska omfatta såväl regleringens systematik som de rättsliga förutsättningarna för att använda hemliga och preventiva tvångsmedel.

När det gäller regleringens systematik kan det t.ex. övervägas om det även fortsatt är lämpligt att reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel är spridda i flera lagar. Ett flertal aktörer som tillämpar reglerna vittnar om att regleringen är svåröverskådlig. En möjlig lösning skulle därför kunna vara att

samla reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel i en lag. En sammanhållen reglering skulle också kunna medföra att behovet av att ha bestämmelser med liknande innehåll i flera olika lagar minskar. Det kan även finnas fördelar med att reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel fortsatt är uppdelade i olika lagar, t.ex. med hänsyn till bestämmelsernas syfte och tillämpningsområde. En annan lösning skulle därför kunna vara att genomföra en omstrukturering av bestämmelserna inom ramen för de befintliga lagarna eller inom ramen för flera nya lagar.

Utöver att systematiken i regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel behöver ses över finns det ett behov av att göra en översyn av de enskilda paragraferna och deras inbördes systematik. En del paragrafer är mycket långa medan andra paragrafer innehåller hänvisningar, antingen till andra paragrafer eller till andra lagar, vilket gör det svårt för läsaren att ta till sig texten. Även begrepps användningen i de olika lagarna är delvis omodern och kan dessutom variera mellan lagarna. Ett exempel i det avseendet är bestämmelserna om granskning av material från hemliga tvångsmedel och förstöring av sådant material som inte följt teknikutvecklingen. Därutöver behöver ändamålsbestämmelserna i de olika lagarna ses över.

När det gäller de rättsliga förutsättningarna för att använda hemliga och preventiva tvångsmedel måste positionerna flyttas fram ytterligare. Det måste säkerställas att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkkningsfulla och moderna verktyg i brottsbekämpningens olika faser. De kriminella aktörerna är ytterst säkerhetsmedvetna och de brottsbekämpande myndigheterna måste ges förutsättningar att ligga steget före dem. Det är också angeläget att se till att de svenska myndigheterna har tillgång till verktyg som motsvarar de som finns i andra jämförbara länder.

Myndigheterna verkar på en alltmer internationell arena där rättsligt samarbete länder emellan blir allt viktigare. En internationell utblick och kartläggning av hur motsvarande reglering ser ut i andra jämförbara länder bör därför göras. Dessutom finns det anledning att överväga om det går att uppnå en större flexibilitet i regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel så att tvångsmedlen kan användas när det framstår som motiverat. Några exempel på hur reglerna kan behöva ses över:

- En modifiering av kravet på att hemliga tvångsmedel ska avse en identifierad person
- Förbättrade möjligheter att använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation

- Förbättrade möjligheter att använda hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning
- En effektivare tillståndsprocess och ett förändrat system för underrättelser om hemliga och preventiva tvångsmedel.

Nedan följer en mer utförlig beskrivning av de nämnda exemplen.

### **En modifiering av kravet på att hemliga tvångsmedel ska avse en identifierad person**

Regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel är utformad på så sätt att det krävs att åtgärden avser en identifierad person. I en förundersökning måste åtgärden som huvudregel avse en skäligen misstänkt person, medan det i underrättelseskedet krävs att åtgärden avser en person som kan komma att utöva viss brottslig verksamhet eller, när brottsligheten begås inom en organisation eller grupp, en person som tillhör organisationen eller gruppen och främjar denna brottslighet. Det finns goda skäl för att regleringen har utformats på det sättet, inte minst för att undvika en mer generell övervakning. Kravet på att åtgärden ska avse en identifierad person kan emellertid, med hänsyn till hur brottsligheten har utvecklats över tid och de tekniska framsteg som gjorts, innebära problem vid tillämpningen. Exempel på det är när allvarliga brott begås av flera personer inom ramen för ett kriminellt nätverk eller av en statlig aktör och det av olika skäl inte går att klargöra exakt vem som ligger bakom ett visst agerande. Sådana svårigheter uppstår i synnerhet när brott begås i cybermiljön eller med hjälp av digitala verktyg. Det finns därför skäl att överväga om kravet på att åtgärden måste avse en identifierad person kan modifieras så att hemliga och preventiva tvångsmedel kan användas mer effektivt i de situationer där det framstår som motiverat. Det kan t.ex. handla om att använda sådana tvångsmedel mot en statlig aktör eller mot en kriminell sammanslutning.

### **Förbättrade möjligheter att använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation**

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i form av en s.k. basstationstömning, dvs. inhämtning av uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som funnits inom ett visst geografiskt område, kan bl.a. användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett visst brott (se t.ex. 27 kap. 19 och 19 b §§ rättegångsbalken). Om polisen under fysisk spaning kan se att den misstänkte flera gånger på olika platser använder en annan telefon än den polisen känner till skulle en

basstationstömning på de platser och tidpunkter där den okända telefonen använts kunna medföra att telefonen kan identifieras och avlyssnas eller övervakas. De kriminella aktörerna är ytterst säkerhetsmedvetna och byter regelbundet telefoner för att undvika avlyssning eller övervakning, varför det kan finnas behov av en utökad möjlighet till basstationstömning, t.ex. för att söka fram nya telefonnummer till en redan skäligen misstänkt person.

Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation kan i vissa fall riktas mot t.ex. en teleadress eller kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att en brottsmisstänkt person har kontaktat eller kommer att kontakta. Utifrån rådande rättspraxis är det oklart om avlyssning eller övervakning får riktas mot en sådan kontaktperson som inte har fyllt 15 år. Med hänsyn till dagens brottsutveckling där mycket allvarliga brott begås av barn under 15 år finns det ett stort behov av att kunna rikta avlyssning eller övervakning mot kontaktpersoner som inte har fyllt 15 år. Det kan därför finnas skäl att titta närmare på frågan och ta ställning till om det behövs regeländringar för att möjliggöra detta.

#### **Förbättrade möjligheter att använda hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning**

Hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska enligt nuvarande ordning som huvudregel riktas mot en plats där det finns anledning att anta att den misstänkte kan komma att uppehålla sig (se t.ex. 27 kap. 20 b § andra stycket rättegångsbalken). Detsamma gäller för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter (se t.ex. 4 a § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Endast om det finns särskilda skäl får övervakningen eller avlyssningen knytas till en person i stället för en plats (se t.ex. 27 kap. 20 b § tredje stycket rättegångsbalken och 4 a § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det innebär att en polisman eller en tulltjänsteman med en drönare kan följa t.ex. en narkotikakurir som bär ett parti narkotika med sig. Om kuriren lämnar över narkotikan till en annan person saknas dock rättslig grund för att fortsätta övervakningen eller avlyssningen mot den nya innehavaren av narkotikan. För att övervakningen eller avlyssningen ska kunna fortgå krävs ett nytt tillstånd riktat mot den nya innehavaren. Så länge personen är oidentifierad är det inte möjligt att utverka ett sådant tillstånd. Ett sådant tillståndsbeslut måste dessutom kunna fattas minutoperativt, dvs. utan onödig tidsåtgång, vilket sällan är möjligt. En möjlighet att med hemlig kameraövervakning följa t.ex. ett parti narkotika



vore ett mycket användbart verktyg i det brottsbekämpande arbetet och det bör övervägas om en sådan möjlighet bör införas.

Hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter kan riktas mot en brottsplats för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott (se t.ex. 27 kap. 20 c § rättegångsbalken). I vissa situationer, t.ex. när ett brott begås av flera samverkande gärningsmän och endast en av gärningsmännen är identifierad, kan det emellertid finnas ett behov av att rikta sådan övervakning mot en brottsplats för att utreda vilka andra personer som skäligen kan misstänkas för brottet. Med hänsyn till hur lagtexten är formulerad är det oklart om hemlig kameraövervakning får användas i en sådan situation. Det bör därför övervägas om hemlig kameraövervakning, och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, bör få användas i en sådan situation.

Vid verkställighet av hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter får inte ljud tas upp. Det kan innebära att de brottsbekämpande myndigheterna inte kan följa en dialog som förs mellan gärningsmän som t.ex. återbesöker en brottsplats. Det bör därför övervägas om även hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter bör kunna riktas mot en brottsplats för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott.

### **En effektivare tillståndsprocess och ett förändrat system för underrättelser om hemliga och preventiva tvångsmedel**

Ett snabbt beslutsfattande är av yttersta vikt när det gäller hemliga och preventiva tvångsmedel. Det är domstolen som, på ansökan av åklagaren, prövar om tillstånd ska beviljas. I de allra flesta fall ska domstolen utse ett offentligt ombud och hålla sammanträde i ärendet. Åklagaren kan i brådsakande fall interimistiskt besluta om hemliga och preventiva tvångsmedel. Åklagarbeslutet ska i sådana fall underställas domstolen som ska pröva om åklagaren har haft skäl för åtgärden. Inom det internationella straffrättsliga samarbetet uppställs vissa krav på tillståndsprocessen t.ex. när det gäller vem som får ansöka om rättslig hjälp i fråga om hemliga tvångsmedel.

Det bör övervägas om tillståndsprocessen kan effektiviseras. Det kan handla om att ett förenklat förfarande i domstolarna kan användas i större utsträckning än i dag, t.ex. när det är fråga om förlängning av ett tillstånd. Det kan också handla om att låta särskilt kvalificerade befattningshavare

inom t.ex. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket fatta vissa mycket brådskande beslut interimistiskt. Processen bör så långt som möjligt vara enhetlig för att underlätta den praktiska hanteringen och den får inte vara allt för administrativt betungande för de brottsbekämpande myndigheterna eller för domstolarna.

Som huvudregel gäller vidare att den som har varit föremål för hemliga eller preventiva tvångsmedel ska underrättas om det. Det finns dock undantag från den regeln, t.ex. om det råder sekretess. Även inom det internationella straffrättsliga samarbetet finns vissa krav på underrättelser till enskilda vid användning av hemliga tvångsmedel. Frågan om underrättelse ska ske eller inte tar stora resurser i anspråk hos myndigheterna trots att det i realiteten är mycket få personer som faktiskt underrättas om att hemliga eller preventiva tvångsmedel använts. I de allra flesta fall underrättas i stället Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om tvångsmedelsanvändningen. Det kan därför finnas skäl att kartlägga hur dagens system med underrättelser fungerar i praktiken och överväga om den regleringen bör ändras, tex. på så sätt att endast Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen.

### **Sammanfattning av uppdraget att göra en rättslig och systematisk översyn av regleringen**

I ljuset av den senaste tidens reformer behöver regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel ses över i ett sammanhang med målsättningen att uppnå en så tydlig och effektiv reglering som möjligt. Möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel i brottsbekämpningens olika faser måste också förbättras.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa andra jämförbara länders regelverk om hemliga och preventiva tvångsmedel eller motsvarande åtgärder,
- göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel i syfte att åstadkomma en reglering som är enhetlig, tydlig och lätt att tillämpa,
- analysera hur reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel kan ändras för att vara än mer verkningsfulla i brottsbekämpningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## **Uppdraget att utvärdera de utökade möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel**

Under de senaste åren har flera reformer som tar sikte på att förbättra möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel genomförts. Reformtakten har varit hög men behovet av reformer och en starkare lagstiftning på området har också varit stort till följd av bl.a. utvecklingen när det gäller den organiserade brottsligheten. Regeringen anser att en snabbhet i förfarandet har varit absolut nödvändigt för att möta den exceptionella brottsutvecklingen i Sverige.

Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i en förundersökning har utökats bl.a. på så sätt att hemliga tvångsmedel får användas för att utreda fler typer av brott, att hemliga tvångsmedel får användas för att utreda flera brott vars samlade straffvärde överstiger en viss nivå och att hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter får knytas till en person i stället för en plats. Samtidigt har reglerna om överskottsinformation ändrats och det har införts regler som förbättrar möjligheterna till tillsyn och insyn, t.ex. ett krav på dokumentation (propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förebygga och förhindra allvarliga brott, prop. 2022/23:126).

Även möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel har utökats i flera olika avseenden. I ett första skede blev det möjligt att med stöd av preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning använda preventiva tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som förekommer inom kriminella nätverk (prop. 2022/23:126). I ett andra skede blev det möjligt att med stöd av inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning inhämta vissa uppgifter om elektronisk kommunikation i fråga om fler typer av brott, t.ex. grov stöld, grovt bedrägeri, grovt skattebrott och grovt bidragsbrott. Samtidigt utökades den preventiva tvångsmedelskatalogen i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Det blev alltså möjligt att använda fler tvångsmedel och vissa verkställighetsåtgärder, t.ex. hemlig rumsavlyssning och husrannsakan, i preventivt syfte. Därtill ändrades reglerna om överskottsinformation och det infördes regler i syfte att förbättra rättssäkerheten, t.ex. utökade förbud mot avlyssning och övervakning (propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott, prop. 2023/24:117). Av integritetsskäl tidsbegränsades de utökade möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel att gälla till utgången av september 2028.

Det har vidare införts regler som innebär att vissa hemliga tvångsmedel får användas för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från ett beslut om anhållande eller häktning eller från verkställighet av ett straff (propositionen Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden, prop. 2023/24:108). I november 2024 överlämnade regeringen dessutom propositionen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott (prop. 2024/25:51) till riksdagen med förslag som bl.a. innebär att lagen om hemlig dataavläsning ska gälla utan tidsbegränsning. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

Tillämpningen av de nya reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel behöver utvärderas. Att en utvärdering bör ske har även framhållits av både remissinstanserna och Lagrådet i flera lagstiftningsärenden om hemliga och preventiva tvångsmedel på senare tid. En sådan utvärdering bör innefatta dels en utvärdering av den nytta som regleringen har inneburit för det brottsbekämpande arbetet i stort, dels en förnyad kartläggning av de brottsbekämpande myndigheternas behov av regleringen. Därtill bör det övervägas om det finns utrymme för förbättringar av reglerna så att de blir än mer träffsäkra i tillämpningen. Samtidigt bör en utredare ta ställning till om den tidsbegränsade regleringen för vissa preventiva tvångsmedel bör gälla utan tidsbegränsning. I och med att lagstiftningstakten på det hemliga och preventiva tvångsmedelsområdet har varit hög behöver det även tas ett samlat grepp och göras en förnyad analys av reglernas samlade effekt för enskildas personliga integritet.

I ljuset av den senaste tidens reformer finns det också ett behov av att se över utformningen av myndigheternas och regeringens årliga redovisning av användningen av hemliga och preventiva tvångsmedel. Det är lämpligt att se över den frågan samlat i samband med att regleringen utvärderas.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen och kartlägga behovet och nyttan av de utökade möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel,
- ta ställning till om det finns utrymme för förbättringar av reglerna så att de blir än mer träffsäkra i tillämpningen,
- ta ställning till om den reglering om preventiva tvångsmedel som upphör att gälla vid utgången av september 2028 bör gälla utan tidsbegränsning,

- göra en analys av den samlade regleringens konsekvenser för den personliga integriteten,
- ta ställning till hur den årliga redovisningen av användningen av hemliga och preventiva tvångsmedel ska ske, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

### **Uppdraget att analysera behovet och nyttan av samt föreslå en möjlighet att störa, sabotera och avbryta cyberbrott**

Med en ökad digitalisering och ny teknik öppnas nya möjligheter för kriminalitet. Kriminella aktörer använder i större utsträckning avancerad teknologi för att begå brott. Det handlar inte bara om brott som begås helt digitalt, utan nästan alla brott har i dag en digital komponent.

Begreppet cyberbrott innefattar en mängd olika brott. Den gemensamma nämnaren för denna typ av brottslighet är att den begås i eller via cybermiljö. Det kan t.ex. handla om ransomware- eller överbelastningsattacker, försäljning av droger på marknadsplatser online, spridning av sexuellt övergreppsmaterial online, rekrytering av barn och unga till kriminella nätverk online, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Brott i cybermiljö är ofta mycket svåra att avbryta och utreda. Det beror bl.a. på att brottsligheten är gränsöverskridande till sin natur men också på den utbredda användningen av anonymiseringstekniker som gör att det är svårt att identifiera misstänkta personer.

Cyberbrottsligheten utgör därmed ett växande hot mot både enskilda och den nationella säkerheten. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisen i sin årsbok för 2023–2024 konstaterar att Sverige utgör en plattform för främmande makts cyberangrepp. Att hacka privatpersoners enheter och bygga upp kapacitet genom denna typ av infrastruktur möjliggör både cyberangrepp och inhämtning av information. Sett till världen i stort ligger Sverige högt när det kommer till mängden hackad infrastruktur som används för att begå förnekbara cyberangrepp. Totalt under de senaste åren rör det sig om tiotusentals hackade enheter i Sverige.

Utvecklingen har lett till att de brottsbekämpande myndigheterna inte har tillräckligt bra verktyg för att bekämpa brott i cybermiljö. När det gäller cyberbrottsligheten behöver de brottsbekämpande myndigheterna ändra strategi till att aktivt förhindra, störa, sabotera och avbryta brott för att

minimera skada. Det kan t.ex. handla om att ta sig in i eller etablera sig i en viss digital miljö för att följa den brottsliga verksamheten eller att påverka, förändra eller sabotera den digitala miljön så att brottsligheten inte kan fortgå. Det finns exempel på att andra jämförbara länder infört en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att störa, sabotera och avbryta pågående cyberbrottslighet, något som visat sig vara ett effektivt verktyg.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa andra jämförbara länders rättsliga möjligheter att störa, sabotera och avbryta pågående cyberbrottslighet,
- analysera behovet och nyttan av samt föreslå en möjlighet att störa och avbryta pågående brott eller brottslig verksamhet i cybermiljö, eller vidta andra jämförbara åtgärder i sådan miljö, i syfte att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas samlade förmåga att ingripa mot och sabotera sådan brottslighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

### **Uppdraget att utreda vissa andra straffprocessrättsliga frågor av betydelse för det brottsbekämpande arbetet**

En översyn av systemet med offentliga ombud

I ärenden om vissa hemliga och preventiva tvångsmedel och ärenden om anonyma vittnen hos domstol ska offentliga ombud bevaka enskildas integritetsintressen. Ett offentligt ombud har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättens beslut (27 kap. 26 § rättegångsbalken). Den person som kan komma i fråga som offentligt ombud ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Därutöver måste ombudet vara svensk medborgare och får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare. Regeringen förordnar för tre år i taget personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud.

De offentliga ombuden är en central del av det system med rättssäkerhetsgarantier som omger den hemliga och preventiva tvångsmedelsanvändningen. I takt med att det genomförts nya reformer har behovet av offentliga ombud ökat, både när det gäller ärenden om hemliga och preventiva tvångsmedel och ärenden om anonyma vittnen enligt lagen (2024:1180) om anonyma vittnen i brottmål. Med dagens reglering är det svårt att rekrytera

tillräckligt många ombud med den efterfrågade kompetensen och den tillgänglighet som krävs. Systemet med offentliga ombud behöver därför ses över.

Utredaren ska därför

- analysera det samlade behovet av offentliga ombud,
- ta ställning till hur regleringen om offentliga ombud bör ändras för att tillgodose behovet och framför allt hur rekrytering av offentliga ombud bör ske framöver, t.ex. på vilket sätt rekryteringsbasen kan breddas samtidigt som tillräcklig kompetens upprätthålls, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

En möjlighet att neka enskilda att göra en egen inspelning av ett förhör

I ett av Justitieombudsmannens (JO) tillsynsärenden (JO:s ämbetsberättelse 2023 s. 280, dnr. 2837–2022) framkom att en man som skulle förhöras av polisen ville göra en egen ljudinspelning av förhöret med sin mobiltelefon. När han kontaktade polisen inför förhöret fick han information om att någon inspelning inte skulle tillåtas och att telefonen kunde tas om hand om han ändå gjorde en inspelning. JO konstaterade i sitt beslut att det inte finns någon författningsgrundad rätt för en enskild person att göra en egen inspelning av ett polisförhör, men inte heller något uttryckligt förbud mot det. Som utgångspunkt är det därför enligt JO tillåtet att göra en egen inspelning av ett förhör.

Samtidigt konstaterade JO att det i en förundersökning kan förekomma uppgifter som omfattas av sekretess och att det är angeläget att det som kommer fram vid ett förhör inte röjs för utomstående på ett sätt som kan medföra skada eller men för brottsutredningen eller andra skyddsvärda ändamål. Det finns också ett intresse av att kunna upprätthålla ordningen vid ett förhör och genomföra det på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt JO kan en förhørsledare eller undersökningsledare redan i dag neka en person att göra en egen inspelning om det finns konkreta och sakligt godtagbara omständigheter av det slag som nu nämnts. Ett sådant ställningstagande ska dokumenteras. Precis som JO framhåller i sitt beslut talar rättssäkerhetsskäl för att en reglering i författning bör övervägas.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och nyttan av samt ta ställning till om det bör införas en möjlighet att neka en person att göra en egen inspelning av ett förhör och att tillfälligt ta om hand elektronisk utrustning som kan användas för en sådan inspelning, och
- oavsett vilket ställningstagande som görs, lämna nödvändiga författningsförslag.

### **En misstänkts och dennes försvarares rätt att få en kopia av förundersökningsprotokollet i vissa fall**

Så snart åtal väcks har den misstänkte och dennes försvarare rätt att få en papperskopia av förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 a § första stycket rättegångsbalken). Rätten att få en sådan kopia gäller även när förundersökningsprotokollet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Den misstänkte och försvararen har också rätt att på begäran få en kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen och som inte ingår i förundersökningsprotokollet, s.k. sidomaterial. Det gäller dock inte om det exempelvis finns risk för att sekretessbelagda uppgifter obehörigen kommer att lämnas vidare (23 kap. 21 a § andra stycket rättegångsbalken). När den misstänkte eller försvararen får ta del av ett förundersökningsprotokoll eller en annan handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter kan uppgifterna lämnas ut med sekretessförbehåll, dvs. med ett förbehåll om att uppgifterna inte får lämnas vidare (23 kap. 21 a § tredje stycket rättegångsbalken och 10 kap 4 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Ett sådant förbehåll inskränker mottagarens rätt att förfoga över materialet och ålägger mottagaren tystnadsplikt. Den som inte följer villkoren i förbehållet utan sprider uppgifterna kan straffas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Säkerhetspolisen har i en hemställan (Ju2021/02556) framfört önskemål om att reglerna i 23 kap. 21 a § rättegångsbalken om rätten att få en papperskopia av förundersökningsprotokollet bör ses över mot bakgrund av att det i vissa fall kan finnas uppgifter i förundersökningsprotokollet som skulle kunna medföra men för Sveriges säkerhet om de röjs. Som exempel kan nämnas att det i en förundersökning om t.ex. spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige kan finnas uppgifter som omfattas av försvarssekretess, dvs. uppgifter som kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet om de röjs (15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Det kan därmed finnas en risk för att sådana uppgifter



sprids om de lämnas ut till den misstänkte, vilket inte bedöms kunna hanteras med hjälp av ett sekretessförbehåll. Det finns mot den bakgrunden skäl att överväga om reglerna om rätten till en kopia av förundersökningsprotokollet bör ändras för att hantera de risker som Säkerhetspolisen beskriver.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och nyttan av samt ta ställning till om det bör införas en möjlighet att inskränka rätten för en misstänkt och dennes försvarare att få en kopia av förundersökningsprotokollet om det innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, och
- oavsett vilket ställningstagande som görs, lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas. Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens ekonomiska och andra konsekvenser, t.ex. konsekvenserna för det brottsbekämpande arbetet och den personliga integriteten. Särskild vikt ska läggas vid effekter för rättsväsendets myndigheter.

Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas enligt 15 § kommittéförordningen.

Utredaren ska även bedöma och redovisa hur förslagen förhåller sig till regeringsformen, mediegrundlagarna, EU-rätten inklusive EU:s rättighetsstadga samt Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inklusive barnkonventionen. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv samt ur ett jämställdhetsperspektiv.

### **Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från de allmänna domstolarna, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Sveriges advokatsamfund men även andra berörda myndigheter och aktörer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska beakta utvecklingen vid såväl EU:s lagstiftande institutioner som EU-domstolen, Europadomstolen och Europarådet.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i övriga regelverk upprätthålls. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar, t.ex. i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen om en europeisk utredningsorder, brottsdatalagen (2018:1177) och kompletterande registerförfattningar samt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. 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. Utredaren ska emellertid inte lämna förslag som innebär att underrättelseverksamheten i övrigt regleras.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

(Justitiedepartementet)