

# Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel

*Slutbetänkande av Utredningen om  
rättssäkerhetsgarantier vid användningen  
av vissa hemliga tvångsmedel*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:61**

SOU och Ds kan köpas från Norsteds Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24845-4

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna som ska skydda den personliga integriteten när hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig brottslighet används. Utredaren fick även i uppdrag att se över bestämmelserna om datalagring. Det uppdraget har tidigare redovisats genom delbetänkandet *Datalagring – brottsbekämpning och integritet* (SOU 2017:75).

Sigurd Heuman, då ordförande i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, förordnades att från och med den 16 februari 2017 vara särskild utredare. Ett antal experter har förordnats för att biträda utredaren. De experter som har arbetat med det nu redovisade uppdraget är: kammaråklagaren Hans Harding vid Åklagarmyndigheten, kanslichefen Eva Melander Tell vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och generalsekreteraren Anne Ramberg vid Sveriges advokatsamfund, samtliga förordnade från och med den 16 februari 2017; verksamhetsjuristen Marie-Louise Dock Collin vid Säkerhetspolisen, chefsrådmannen Marie-Louise Ollén vid Södertörns tingsrätt, juristen Pär Runemar vid Polismyndigheten och professor emeritus Per Ole Träskman vid Lunds universitet, samtliga förordnade från och med den 12 oktober 2017, samt ämnesrådet Mikael Kullberg vid Justitiedepartementet, förordnad från och med den 17 oktober 2017 (förordnad som sekreterare i utredningen under tiden den 23 februari – den 11 oktober 2017).

Som sekreterare anställdes från och med den 16 februari 2017 hovrättsassessorn Christofer Gatenheim.

Utredningen, som tidigare hette Utredningen om datalagring och EU-rätten, har antagit namnet Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel. Sigurd Heuman

svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet även om också experterna har ställt sig bakom det, i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande. Särskilda uppfattningar i enskildheter och i formuleringar kan dock förekomma även utan sådant yttrande.

Härmed överlämnas betänkandet *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel* (SOU 2018:61). I och med detta är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm i augusti 2018

Sigurd Heuman

/Christofer Gatenheim

# Innehåll

<b>Förkortningslista .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>23</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	29
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	30
<b>2 Utredningens uppdrag och arbetssätt .....</b>	<b>35</b>
2.1 Disposition .....	35
2.2 Uppdraget.....	35
2.3 Tillvägagångssätt .....	37
<b>3 Hemliga tvångsmedel.....</b>	<b>41</b>
3.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel.....	41
3.2 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation .....	43
3.2.1 Elektronisk kommunikation.....	43
3.2.2 Vad innebär tvångsmedlet? .....	44
3.2.3 När får tvångsmedlet användas? .....	44
3.2.4 Hur har tvångsmedlet tillämpats? .....	46
3.3 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation .....	47
3.3.1 Vad innebär tvångsmedlet? .....	47

3.3.2	När får tvångsmedlet användas? .....	47
3.3.3	Hur har tvångsmedlet tillämpats? .....	48
3.4	Hemlig kameraövervakning .....	49
3.4.1	Vad innebär tvångsmedlet? .....	49
3.4.2	När får tvångsmedlet användas? .....	49
3.4.3	Hur har tvångsmedlet tillämpats? .....	49
3.5	Hemlig rumsavlyssning .....	50
3.5.1	Vad innebär tvångsmedlet? .....	50
3.5.2	När får tvångsmedlet användas? .....	50
3.5.3	Hur har tvångsmedlet tillämpats? .....	51
3.6	Postkontroll .....	52
3.6.1	Vad innebär tvångsmedlet? .....	52
3.6.2	När får tvångsmedlet användas? .....	52
3.6.3	Hur har tvångsmedlet tillämpats? .....	53
3.7	Övriga förutsättningar för att använda hemliga tvångsmedel .....	53
3.7.1	Förhandsprövning .....	53
3.7.2	Överskottsinformation .....	55
3.7.3	Granskning, förstöring och dokumentation .....	56
3.7.4	Underrättelse .....	61
3.8	Preventivlagen .....	63
3.8.1	Brottslighet .....	63
3.8.2	Övriga förutsättningar .....	64
3.8.3	Förhandsprövning .....	65
3.8.4	Andra rättssäkerhetsgarantier .....	65
3.8.5	Granskning, bevarande och förstöring .....	66
3.9	Brotten som omfattades av utredningslagen .....	67
3.9.1	Bakgrund .....	67
3.9.2	Nuvarande reglering .....	68
3.9.3	Rättssäkerhetsgarantier .....	69
<b>4</b>	<b>Grundläggande rättigheter och skyldigheter .....</b>	<b>71</b>
4.1	Regeringsformen .....	71
4.1.1	Förtrolig kommunikation, kartläggning och övervakning .....	71

4.1.2	Yttrande- och informationsfrihet.....	72
4.1.3	Begränsningar av fri- och rättigheterna.....	73
4.2	Europakonventionen .....	73
4.2.1	Rätten till privatliv.....	73
4.2.2	Yttrandefrihet .....	75
4.2.3	Rätten till en rättvis rättegång .....	76
4.2.4	Rätten till ett effektivt rättsmedel.....	77
4.2.5	Kraven på hemliga tvångsmedel.....	78
<b>5</b>	<b>Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens tillsyn.....</b>	<b>85</b>
5.1	Inledande anmärkningar .....	85
5.2	Ansökningar och tillstånd .....	86
5.3	Rättssäkerhetsgarantier vid verkställandet .....	89
5.3.1	Verkställighet utanför tillståndet.....	89
5.3.2	Skyldighet att häva ett tillstånd .....	90
5.3.3	Avlyssningsförbud.....	90
5.3.4	Dokumentation, granskning och förstöring.....	92
5.4	Underrättelse i efterhand till enskilda .....	98
5.5	Förutsättningarna för efterhandskontroll.....	102
5.6	Partsinsyn .....	103
<b>6</b>	<b>Tidigare översyner m.m. ....</b>	<b>105</b>
6.1	Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel ...	105
6.2	Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel.....	106
6.3	Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel.....	107
6.4	Datalagring – brottsbekämpning och integritet.....	109
6.5	Utredningen om hemlig dataavläsning.....	110
6.6	Beslagsutredningen .....	111
6.7	Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel.....	113

<b>7</b>	<b>Våra överväganden när det gäller rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för den personliga integriteten.....</b>	<b>115</b>
7.1	Precisa lagregler och begränsningar .....	116
7.1.1	Kraven i regeringsformen och Europakonventionen .....	116
7.1.2	Regelverkets struktur.....	117
7.1.3	Brottslighet som hemliga tvångsmedel kan användas mot.....	118
7.1.4	Personkrets.....	121
7.2	Förhandskontroll.....	134
7.2.1	Kraven i regeringsformen och Europakonventionen .....	134
7.2.2	Domstolsprövning .....	135
7.2.3	Interimistiska beslut .....	139
7.2.4	Tillståndets varaktighet.....	143
7.2.5	Innehållet i beslut om att tillåta tvångsåtgärder ..	144
7.2.6	Tillträdestillstånd .....	151
7.2.7	Offentliga ombud .....	153
7.3	Rättssäkerhetsgarantier vid verkställandet.....	157
7.3.1	Möjlighet att häva ett tillstånd .....	157
7.3.2	Avlyssningsförbud m.m.....	160
7.3.3	Överskottsinformation.....	167
7.3.4	Granskning, förstöring och dokumentation .....	200
7.4	Underrättelse .....	223
7.4.1	Kraven i regeringsformen och Europakonventionen .....	223
7.4.2	Regleringen.....	223
7.4.3	Utredningsbrotten och preventivlagen.....	224
7.4.4	Hemlig rumsavlyssning .....	228
7.5	Efterhandskontroll .....	230
7.5.1	Kraven enligt regeringsformen och Europakonventionen .....	230
7.5.2	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden .....	230
7.5.3	Datainspektionen .....	234
7.5.4	Riksdagens ombudsmän .....	235



7.5.5	Justitiekanslern .....	235
7.5.6	Parlamentarisk kontroll.....	236
7.5.7	Bedömning.....	236
7.6	Olaglig användning av hemliga tvångsmedel.....	239
7.6.1	Begränsningar i hur informationen får användas .....	239
7.6.2	Skadestånd.....	240
7.7	Insyn, sekretess och överföring av information .....	242
7.7.1	Insyn.....	242
7.7.2	Sekretess till skydd för den berörde.....	255
7.7.3	Överföring av information.....	256
<b>8</b>	<b>Konsekvenser och genomförande .....</b>	<b>259</b>
8.1	Våra förslag.....	259
8.2	Konsekvenser .....	260
8.2.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	260
8.2.2	Inga offentligfinansiella effekter .....	264
8.2.3	Inga konsekvenser för miljön .....	265
8.2.4	Inga övriga konsekvenser.....	265
8.3	Ikraftträdande .....	266
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>269</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	269
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	280
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	281
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>285</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>289</b>
	<b>Bilaga</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:16.....	297



# Förkortningslista

EU-domstolens Tele2-dom	EU-domstolens dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med de tillägg och ändringar som gjorts genom de protokoll som Sverige ratificerat
inhämtningslagen	lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
LSU	lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
preventivlagen	lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen

SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten
TF	tryckfrihetsförordningen
utredningsbrotten	de brott som avses i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB
utredningslagen	lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

## Vårt uppdrag och arbetssätt

Vi ska enligt direktiven (1) undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet har tillämpats från och med den 1 januari 2012, (2) analysera om regelverket är förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer och (3) föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs om regleringen enligt utredningens bedömning inte skulle vara förenlig med kraven.

Undersökningen har utgått från samtal med aktörer som arbetar med hemliga tvångsmedel, uttalanden av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ("SIN") och en genomgång av meddelade tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Sekreteraren har suttit med vid domstolssammanträden i ärenden om hemliga tvångsmedel och vid Advokatsamfundets seminarium för offentliga ombud. Vi har även samrått med andra utredningar.

## Hemliga tvångsmedel

De hemliga tvångsmedlen är straffprocessuella tvångsmedel som den berörde inte är medveten om och som kan antas äga rum mot hans eller hennes vilja. Vårt uppdrag rör hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och postkontroll.

För all användning av tvångsmedel gäller, vid sidan av kravet på uttryckligt lagstöd (legalitetsprincipen), tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Tvångsmedlet ska således endast användas för det ändamål det är avsett för, endast när det finns ett behov av att använda tvångsmedlet – någon mindre ingripande åtgärd ska i princip inte stå till buds – och åtgärden ska vara proportionerlig i förhållande till de men som åtgärden innebär. De flesta hemliga tvångsmedlen får bara användas efter beslut av domstol och endast om det är av synnerlig vikt för brottsutredningen eller för att förhindra brottslig verksamhet.

### **Hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation**

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter (metadata) i hemlighet hämtas in om elektroniska meddelanden, t.ex. samtal, sms eller e-post. Det görs bl.a. i form av samtalslistor. Genom tvångsmedlet kan man också få reda på vilka kommunikationsutrustningar (t.ex. en telefon) som funnits i ett visst område eller på vilka platser en sådan utrustning har varit. Det går också att hindra samtal och andra meddelanden från att nå mottagaren. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ger inte tillgång till innehållet i meddelandena, t.ex. vad som sägs i samtalet eller vad det står i sms:et eller mejlet.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller vid förundersökning om vissa särskilt angivna brott. Om det ska användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet gäller samma krav som för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att den brottsbekämpande myndigheten även får del av innehållet i meddelandena, t.ex. vad som står i ett sms eller sägs i ett samtal. Tvångsmedlet får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller för vissa särskilt angivna brott, som utreds av Säkerhetspolisen. Det får också användas om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Både hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas i preventivt syfte för vissa särskilt angivna brott, som främst faller under Säkerhetspolisens ansvarsområde.

## Hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning

Hemlig kameraövervakning innebär att man i hemlighet använder kamerautrustning för optisk personövervakning. Det får användas under samma förutsättningar som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas för.

Vid hemlig rumsavlyssning används utrustning för att ta upp ljud i form av tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till. Tvångsmedlet får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, spioneri, viss form av företagsspioneri och vissa andra särskilt angivna brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

## Postkontroll

Postkontroll under förundersökning innebär att ett befordringsföretag kvarhåller de försändelser som omfattas av kontrollen. De hålls kvar till dess frågan om beslag har avgjorts, utan att meddelande om åtgärden lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Postkontroll i preventivt syfte innebär därutöver att försändelsen får öppnas, undersökas och granskas.

Postkontroll under förundersökning får användas om försändelsen skulle få tas i beslag hos mottagaren och det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

I preventivt syfte får postkontroll användas under samma förutsättningar som gäller för hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation samt för hemlig kameraövervakning.

## Grundläggande rättigheter och skyldigheter

I regeringsformen och Europakonventionen stadgas flera grundläggande rättigheter för enskilda. Några av dem avser privatlivet och den personliga integriteten. Det finns också rättigheter som rör rättssäkerhet, bl.a. att en rättegång ska vara rättvis. Andra rättigheter rör yttrande- och informationsfrihet. Alla fri- och rättigheter är inte

absoluta utan får begränsas under vissa förutsättningar. Vad gäller hemliga tvångsmedel kan särskilt nämnas följande.

Det måste vara förutsebart när hemliga tvångsmedel får användas. Reglerna måste vara så klara och detaljerade att medborgarna skyddas från godtyckliga övervakningsåtgärder. Bl.a. ska det finnas föreskrivet karaktären på de brott som kan ge upphov till ett tvångsmedelsbeslut, en definition av den kategori personer som skulle kunna riskera att bli föremål för tvångsmedlet, en begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå, förfaranderegler för granskning, användning och lagring av den erhållna informationen, försiktighetsåtgärder vid överföring av uppgifter till andra parter och förutsättningar för när materialet (t.ex. inspelningar) kan eller måste raderas. Verkställda åtgärder ska dokumenteras.

Kontroll och tillsyn av tvångsmedelsanvändningen bör ske vid tre tillfällen: genom beslut om tvångsmedelsanvändning (förhandskontroll), under verkställandet och efter att åtgärden upphört.

Tillståndsgivaren, gärna en domare, måste kunna göra en egen bedömning både om huruvida skäligen misstanke föreligger och om åtgärden är nödvändig och proportionell. Innehållet i beslutet måste klart och tydligt identifiera den person som ska övervakas.

Tillsynsorganet måste vara oberoende i förhållande till den verkställande myndigheten samt ha tillräckliga befogenheter och behörigheter för att genomföra en fortlöpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen.

Den som varit föremål för en hemlig tvångsåtgärd ska underrättas om det, om det inte riskerar att äventyra syftet med åtgärden eller t.ex. avslöja den brottsbekämpande myndighetens hemliga arbetsmetoder eller agenter.

## **Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn**

SIN utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas tvångsmedelsanvändning. Nämndens kritik mot myndigheterna har ofta gällt dokumentation, förstöring av material och underrättelser i efterhand till enskild. Kritik mot Åklagarmyndigheten har främst avsett sena beslut om förstöring av material och om underrättelse till enskild, medan den mot Polismyndigheten ofta rört att material inte förstörts i omedelbar anslutning till åklagarens beslut. SIN har även



uppmärksammat att hemliga övervakningsåtgärder i några få fall har fortgått efter att tillståndstiden löpt ut. Generellt sett har dock tvångsmedelsåtgärderna utförts i enlighet med gällande tillstånd.

Överlag verkar de myndigheter som står under tillsyn ge SIN bra biträde. Granskningarna har dock försvårats av att myndigheternas dokumentation i vissa fall varit bristfällig.

## Tidigare översyner

Hemliga tvångsmedel och dess rättssäkerhetsgarantier har genom åren varit föremål för flera utredningar. Av särskilt intresse för vårt uppdrag är det betänkande som Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel lämnade år 2012. Utredningen hade som uppdrag bl.a. att ta ställning till om lagen om hemlig rumsavlyssning, preventivlagen och utredningslagen skulle permanentas. Utredningen bedömde att regleringen av tvångsmedlen och dess rättssäkerhetsgarantier levde upp till regeringsformens och Europakonventionens krav samt att bestämmelserna i lagarna, med vissa justeringar, skulle permanentas.

På senare tid har flera utredningar om hemliga tvångsmedel tillsatts, bland dem kan följande nämnas. Utredningen om hemlig dataavläsning föreslog hösten 2017 att ett nytt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, ska införas. Beslagsutredningen föreslog i december 2017 förändringar i rättegångsbalkens kapitel om hemliga tvångsmedel och att de nya tvångsmedlen kopiering och undersökning på distans ska införas. Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel, som fick i uppdrag att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning kan knytas enbart till person, föreslog i april 2018 ett förenklat tillståndsförfarande för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa fall. Det ska även nämnas att vi i oktober 2017 lämnade ett delbetänkande om lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte (datalagring).

## Våra överväganden och förslag

Vår undersökning och analys har resulterat i följande bedömningar och förslag.

## Precisa lagregler och begränsningar

Bestämmelserna om vilket slags brottslighet och vilken personkrets som aktuella hemliga tvångsmedel får användas mot uppfyller de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer på precision och förutsebarhet, med ett undantag: hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan enligt bestämmelsens ordalydelse avse meddelanden mellan personer som varken är misstänkta eller kan ha upplysningar om brott. Vi föreslår därför att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i.

Det har framkommit att platsen som ska omfattas av hemlig rumsavlyssning anges olika specifikt i tillstånden. Vi har sett exempel på att i princip en hel stad anges som plats. Enligt vår mening måste tillståndet som huvudregel avse en så tydligt begränsad yta, så att det vid tillståndsprövningen ska vara möjligt att överblicka risken för onödiga integritetsintrång. Vida platser bör förenas med särskilda villkor. Det som framkommit har emellertid inte föranlett oss att lämna något förslag på författningsändringar eller andra åtgärder.

## Förhandskontroll

Hemliga tvångsmedel under förundersökning och i preventivt syfte kräver tillstånd av domstol. I brådskande fall kan åklagaren meddela ett interimistiskt tillstånd, som sedan prövas av rätten. Systemet med domstolsprövning och med interimistiska åklagarbeslut fungerar bra och uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Det finns dock ett behov av mer vägledande överrättspraxis.

Kraven på vad rättens och åklagarens beslut ska innehålla är tillräckliga, med undantag för vad gäller tillstånd till postkontroll. De besluten riskerar att bli oprecisa och inte tillräckligt avgränsade, eftersom det inte finns någon skyldighet att ange vilka försändelser som tillståndet omfattar. Vi föreslår att en sådan skyldighet införs.

Offentliga ombud bevakar enskildas integritetsintressen vid tillståndsprocessen för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Systemet med offentliga ombud fungerar bra och bidrar utöver andra rättssäkerhetsgarantier till att uppfylla kraven avseende förhandskontroll i regeringsformen och Europakonventionen.

## Rättssäkerhetsgarantier vid verkställandet

Det finns ett förbud mot att avlyssna vissa samtal och andra meddelanden, t.ex. bikt inför en präst. Avlyssningsförbudet uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Det finns begränsningar för hur de brottsbekämpande myndigheterna får använda överskottsinformation, dvs. uppgifter som kan användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet att använda hemliga tvångsmedel. Bestämmelserna om hur överskottsinformation får användas är av olika anledningar inte förenliga med kraven i Europakonventionen. De är otydliga och det är oklart om uttryckligt lagstöd finns för all avsedd användning. Därtill kan vissa av begränsningarna i enskilda fall leda till att Sverige inte kan uppfylla Europakonventionens krav på att förhindra och utreda brott som begås mot enskildas privatliv. Vi föreslår därför att bestämmelserna om överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen förändras. Vidare föreslår vi att överskottsinformation ska få användas i större utsträckning för att bekämpa brott samt att överskottsinformation inte ska få användas utan beslut från åklagare.

I både rättegångsbalken och preventivlagen regleras när upptagningar och uppteckningar ska förstöras. Utformningen av bestämmelsen i rättegångsbalken överensstämmer inte med hur den tillämpas. En tillämpning enligt ordalydelsen kan i det enskilda fallet innebära att en misstänkts rätt till en rättvis rättegång kränks. Vi föreslår därför att bestämmelsen ändras, så att den bättre stämmer överens med hur den tillämpas och med rätten till en rättvis rättegång. Med vårt förslag blir det tydligare när material från hemliga tvångsmedel ska bevaras och förstöras. Förslaget föranleder även en följdändring i lagen om särskild utlänningskontroll. Bestämmelserna om granskning av materialet är förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Brottsbekämpande myndigheter dokumenterar inte alltid åtgärder hänförliga till hemliga tvångsåtgärder, trots föreskrifter och riktlinjer härom. Dokumentation är nödvändig för en välfungerande tillsyn. Vi föreslår därför att det införs en lagstadgad dokumentationsplikt.

## Underrättelse och efterhandskontroll

Som huvudregel ska den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel underrättas om det i efterhand. Det går emellertid att skjuta upp och senare underlåta underrättelse, om det behövs på grund av sekretess. Om myndigheten beslutar att underlåta underrättelse ska det meddelas till SIN. För Säkerhetspolisens användning av de aktuella hemliga tvångsmedlen gäller normalt ingen underrättelseskyldighet. Systemet med underrättelser är förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Systemet med tillsyn av bl.a. SIN, Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) samt genom regeringens skrivelse till riksdagen uppfyller de krav som ställs på efterhandskontroll i regeringsformen och Europakonventionen.

Det finns en möjlighet att begära skadestånd för den som blivit utsatt för olaglig användning av hemliga tvångsmedel. Däremot kan domstolen inte avvisa bevisning endast för att den kommit från olaglig användning av hemliga tvångsmedel. Det är förenligt med allmänna principer om bevisföring och strider varken mot regeringsformen eller Europakonventionen.

## Insyn, sekretess och överföring av information

Om hemliga tvångsåtgärder har använts under en förundersökning utgör uppgifterna, upptagningarna och uppteckningarna en del av förundersökningsmaterialet. Den misstänkte har i samband med slutdelgivning av förundersökningen rätt att ta del av allt material som ligger till grund för åtalet och som bedöms relevant för rättegången, dvs. i princip det som finns i förundersökningsprotokollet. Den misstänkte har även rätt att ta del av förundersökningens sidomaterial, såvida det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Den misstänkte har däremot inte någon rätt till insyn i domstolens tvångsmedelsärende på grund av partsställning. Rätten till insyn och förevarande begränsningar är förenlig med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

För att rätten till insyn och därmed en rättvis rättegång inte endast ska bli en chimär är det viktigt att sidomaterialet lätt kan

överskådas. För att säkerställa att så sker föreslår vi att den misstänkte ska få en förteckning över förundersökningens sidomaterial, om han eller hon begär det.

## **Konsekvenser och genomförande**

Våra förslag innebär ett stärkt skydd för integriteten och en bättre rättssäkerhet, främst i form av tydligare och mer precisa regler. Förslaget om utvidgade möjligheter att använda överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder bedöms leda till att brottsuppleringen ökar något. Vi bedömer att förslagen inte kommer att få några offentlig-finansiella effekter eller påverka miljön. De kommer inte heller att få några andra sådana konsekvenser som anges i kommittéförordningen.

Regleringen bör träda i kraft den 1 juli 2019.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740)

*dels* att 23 kap. 21 a § samt 27 kap. 9, 20, 23 a och 24 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny 35 §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 23 kap.

#### 21 a §<sup>1</sup>

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska en kopia lämnas eller sändas till försvararen.

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen *samt en förteckning över sådana handlingar som avses i andra stycket*. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska en kopia *av protokollet eller anteckningarna* lämnas eller sändas till försvararen.

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 protokollet eller anteckningarna. En sådan kopia behöver inte lämnas om det finns

1. risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare, eller

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:176.

2. hinder mot det med hänsyn till materialets omfattning eller karaktär.

När den misstänkte eller försvararen får ta del av ett protokoll eller en annan handling som innehåller sekretessbelagd uppgift, får ett förbehåll göras i enlighet med 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 27 kap.

### 9 §<sup>2</sup>

Rätten får förordna, att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag *skall*, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande *skall* meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet *skall* det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, *skall* befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne *skall* omedelbart pröva, om beslag *skall* ske.

Rätten får förordna att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag *ska*, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande *ska* meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet *ska* det *anges vilka försändelser förordnandet omfattar och* tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar *ska* befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne *ska* omedelbart pröva om beslag *ska* ske.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1993:602.



20 §<sup>3</sup>

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, om inte annat följer av andra stycket, endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, utöver vad som anges i första stycket, ske i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Övervakning som innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden får dock endast avse förfluten tid.

*Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den misstänkte deltar i eller utföras för att kunna utröna om det är fråga om ett sådant meddelande. Om det under avlyssningen kommer fram att den misstänkte inte deltar i meddelandet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.*

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:281.

23 a §<sup>4</sup>

Om det vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

2. det finns särskilda skäl.

Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om hemlig rumsavlyssning, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om

1. brott som anges i 20 d §, eller

2. annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet.

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får upptagningar och uppteckningar samt uppgifter som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller åtgärd som avses i 9 eller 9 a §, efter beslut från åklagare, användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. Åklagaren får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för den som uppgifterna avser, utredningen eller något annat motstående intresse.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

24 §<sup>5</sup>

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och uppteckningar som avses i första stycket ska, *i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt*, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

*Trots andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Uppgifter från hemlig rumsavlyssning får dock behandlas endast om de rör förestående brott eller brott som avses i 23 a § andra stycket.*

Upptagningar och uppteckningar som avses i första stycket ska bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de *därutöver* bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

*Upptagningar och uppteckningar som används vid en annan förundersökning med stöd av bestämmelserna i 23 a § ska, trots vad som föreskrivs i första stycket om förstörande, bevaras till dess den förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.*

*Upptagningar och uppteckningar får förstöras tidigare än vad som framgår av andra och tredje styckena om den misstänkte medger det.*

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

## 35 §

*Beslut och andra åtgärder som rör hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller förordnande som avses i 9 eller 9 a § ska dokumenteras om de avser*

- 1. verkställighet av tillståndet,*
- 2. avlyssningsförbudet i 22 §,*
- 3. upphävande av tillståndet,*
- 4. användning av upptagningar, uppteckningar och uppgifter som avses i 23 a §,*
- 5. förstörande som avses i 22 § tredje stycket eller 24 § andra eller tredje stycket,*
- 6. åtgärder som avses i 25 a §,*  
*eller*
- 7. underrättelse till enskild.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
  2. För uppgifter från tvångsåtgärder som verkställts före ikraftträdandet gäller 27 kap. 23 a och 24 §§ i den äldre lydelsen.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Häri genom föreskrivs att 22 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 22 §<sup>6</sup>

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare.

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen ska dock 27 kap. 24 § andra och tredje styckena rättegångsbalken tillämpas.

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen ska dock 27 kap. 24 § andra stycket rättegångsbalken tillämpas.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. En sådan handling ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:589, ändrad genom 2014:1420.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

*dels att 2, 8 och 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny 19 §.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>7</sup>

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

*Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den person som avses i 1 § deltar i eller utföras för att kunna utröna om det är fråga om ett sådant meddelande. Om det under avlyssningen kommer fram att personen inte deltar i meddelandet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.*

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

### 8 §<sup>8</sup>

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § första stycket 1–7 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

*I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt 4 § ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, de försändelser som tillståndet omfattar anges.*

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

### 12 §<sup>9</sup>

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får upptagningar och uppteckningar samt uppgifter som framkommit vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, efter beslut från åklagare, användas för andra ändamål

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2014:1421.

*än det som legat till grund för tillståndet. Åklagaren får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för den som uppgifterna avser, syftet med tvångsätgärden eller något annat motstående intresse.*

*Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om*

*1. brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller*

*2. annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet.*

### 13 §<sup>10</sup>

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2014:1421.



*Trots andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag om uppgifterna rör förestående brott eller brott som avses i 12 § andra stycket.*

*19 §*

*Beslut och andra åtgärder enligt denna lag ska dokumenteras om de avser*

- 1. verkställighet av tillståndet,*
- 2. avlyssningsförbudet i 11 §,*
- 3. upphävande av tillståndet,*
- 4. användning av upptagningar, uppteckningar och uppgifter som avses i 12 §,*
- 5. förstörande som avses i 11 § andra stycket eller 13 § andra stycket, eller*
- 6. underrättelse till enskild.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. För uppgifter från tvångsåtgärder som verkställts före ikraftträdandet gäller 12 och 13 §§ i den äldre lydelsen.



## 2 Utredningens uppdrag och arbetssätt

### 2.1 Disposition

Betänkandet inleds med en sammanfattning och våra förslag på ändringsförfattningar. I det andra kapitlet finns en redogörelse för utredningens uppdrag och arbetssätt. Därefter följer en beskrivning av de hemliga tvångsmedel som är relevanta för uppdraget och regleringen kring hur de får användas samt en översiktlig redogörelse för hur ofta de har tillämpats. I det fjärde kapitlet beskrivs de grundläggande rättigheterna och kraven som ställs på hemliga tvångsmedel i regeringsformen och Europakonventionen. Kapitlet därefter utgör en sammanfattning av relevanta uttalanden från SIN. I kapitel sex presenteras andra statliga utredningars arbeten. Våra överväganden finns i kapitel sju, som rör rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för den personliga integriteten som omgärdar de hemliga tvångsmedlen. Det avsnittet innehåller en redogörelse för vår undersökning av hur garantierna och kontrollmekanismerna har tillämpats, en analys om huruvida regelverket uppfyller de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer samt, i förekommande fall, förslag på författningsändringar. Betänkandet avslutas med en beskrivning av uppskattade konsekvenser av våra förslag och en författningskommentar.

### 2.2 Uppdraget

Utredningen ska enligt direktiven (1) undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet har tillämpats från och

med den 1 januari 2012, (2) analysera om regelverket är förenligt med de krav regeringsformen och Europakonventionen ställer och (3) föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs om regleringen enligt utredningens bedömning inte skulle vara förenlig med kraven. Uppdraget är begränsat till de bestämmelser om hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet som permanentades den 1 januari 2015.

Syftet med uppdraget är enligt direktiven att säkerställa att befintliga rättssäkerhetsgarantier och mekanismer till skydd för den personliga integriteten tillämpas på ett sådant sätt att systemet lever upp till de krav som Europakonventionen och regeringsformen ställer. Det är särskilt angeläget att bedöma effekterna avseende skyddet för enskildas personliga integritet med anledning av permanentningen av bestämmelserna i preventivlagen, utredningslagen och lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning. Bl.a. bör utredaren, enligt direktiven, göra en analys av om det sedan permanentningen har uppstått något behov av att justera rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för enskildas personliga integritet. Vid genomförandet av uppdraget ska beaktas vad som tidigare har uttalats om att en sådan ingående undersökning som gjordes inför permanentningen av de tidsbegränsade reglerna inte kan förväntas ske löpande.

Sammanfattningsvis består uppdraget av två delar. Den första delen innebär att vi ska undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten har tillämpats. Uppdraget är begränsat till situationer när preventivlagen eller hemlig rumsavlyssning använts eller när hemliga tvångsmedel använts vid förundersökning om de brottsliga gärningar som avses i 27 kap. 2 § andra stycket 2–8 RB, dvs. dem som utredningslagen behandlade. Uppdraget är begränsat till tiden från och med år 2012. Den andra delen av uppdraget innebär en analys av regelverket kring dessa rättssäkerhetsgarantier och mekanismer i förhållande till kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Endast om regelverket inte är förenligt med kraven ska utredaren föreslå författningsåtgärder och andra åtgärder som behövs.

Det kan särskilt noteras att en utvärdering av de brottsbekämpande myndigheternas nytta och behov av de hemliga tvångsmedlen faller utanför uppdraget. Likaså omfattas inte inhämtningslagen, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (2000:562)

om internationell rättslig hjälp i brottmål eller lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Vi har inte heller mandat att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Samtidigt ska framhållas att det i samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna ändrades flera bestämmelser av mer generellt slag, t.ex. ändrades utformningen av avlyssningsförbudet i rättegångsbalken. Det ska också framhållas att bestämmelserna kring hemliga tvångsmedel är nära sammankopplade med varandra och det är ofta ofrånkomligt att närliggande frågor måste beröras, för att uppdraget ska kunna utföras på lämpligt sätt.

Direktiven finns i bilaga 1.

## 2.3 Tillvägagångssätt

Större delen av den tvångsmedelsanvändning som främst är av intresse för vår undersökning äger rum inom Säkerhetspolisens verksamhet, eftersom det i princip uteslutande är Säkerhetspolisen som använder preventivlagen och utreder de brott som utredningslagen behandlade. Varje år fattas omkring 300–400 beslut om tvångsmedel med stöd av rättegångsbalken och preventivlagen inom Säkerhetspolisens verksamhet, se avsnitt 3.2.4. Samtliga ärenden enligt preventivlagen och delar av dem enligt rättegångsbalken är av relevans för undersökningen.

Utöver Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel är övriga brottsbekämpande myndigheters användning av hemlig rumsavlyssning relevant för uppdraget. Det meddelades 77 tillstånd till hemlig rumsavlyssning år 2017. Åren 2015 och 2016 meddelades omkring 50 tillstånd per år och året dessförinnan endast 16 stycken (Säkerhetspolisens användning är inte inräknad), se avsnitt 3.5.3.

Vid val av arbetsmetod har vi fäst avseende vid att det är tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna som ska undersökas, inte tillämpningen av tvångsmedlen i sig. Därtill har vi tagit hänsyn till att antalet relevanta beslut om tvångsmedel är mycket stort; en stor del av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel sedan drygt sex år tillbaka och därtill all användning av hemlig rumsavlyssning under samma tid är relevant för uppdraget. Slutligen har vi beaktat att en sådan ingående undersökning som

gjordes inför permanentningen av de tidsbegränsade reglerna inte kan förväntas ske löpande, i enlighet med vad som anges i våra direktiv.

Med utgångspunkt i vad som nyss framhållits har det varit utslutet att gå igenom alla ärenden och undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna tillämpades i varje enskilt fall. En sådan metod framstår inte heller som särskilt ändamålsenlig. I stället har vår undersökning utgått från samtal med anställda vid SIN och med aktörer som arbetar med hemliga tvångsmedel (åklagare, domare, försvarare, offentliga ombud samt polis och andra anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen). Därtill har samtliga SIN:s uttalanden avseende användningen av hemliga tvångsmedel (förutom inhämtningslagen) sedan år 2013 gått igenom. Sekreteraren har också suttit med vid domstolssammanträden i ärenden om hemliga tvångsmedel och vid Advokatsamfundets seminarium för offentliga ombud.

Genom undersökningen och vår juridiska analys av regelverket, har vi identifierat vilka områden det funnits anledning att närmare undersöka genom en ärendegenomgång. Denna genomgång har avsett beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning och varit inriktad mot hur platsen för avlyssningen angetts samt om beslutet varit förenat med särskilda villkor. Vi har därvid gått igenom samtliga tillstånd som meddelats under år 2017. Denna avgränsning har valts både av praktiska skäl och eftersom vi anser att det är mer relevant att göra en generell översyn av det senaste hela året än att gå igenom ett urval av tillstånd över en längre historisk period, när behovet av lagförändringar eller andra åtgärder ska bedömas.

Vi har slutligen gjort en samlad bedömning av hur utformningen av regelverket och tillämpningen av bestämmelserna stämmer överens med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer. För det fall vi bedömt att kraven inte uppfylls, har vi föreslagit författningsändringar.

Eftersom en stor del av undersökningen avser ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhet har många av de aktörer som vi samtalat med arbetat med ärenden som prövats av Stockholms tingsrätt, som är specialforum för tvångsmedelsbeslut enligt preventivlagen och extraforum för mål om utredningsbrotten, jämför 27 kap. 34 § RB, 6 § preventivlagen och prop. 2013/14:237 avsnitt 8.9. Andra intervju-personer har varit yrkesaktiva i bl.a. Göteborg, Gävle och Helsingborg.

I viss mån har vi tagit del av tillsynsbeslut och annat material som rör tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna avseende sådan hemlig tvångsmedelsanvändning som inte direkt omfattas av vårt uppdrag, eftersom sådant material kan ha betydelse för att belysa återkommande mönster och systemfel.

Slutligen har vi samrått med andra utredningar och tagit del av synpunkter från intresseorganisationer och andra särskilt insatta.





## 3 Hemliga tvångsmedel

### 3.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

I den brottsbekämpande verksamheten är tillgången till straffprocessuella tvångsmedel viktig. Straffprocessuella åtgärder företas i myndighetsutövning och innebär intrång i en persons rättssfär utan att personen har lämnat sitt samtycke. Exempel på tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag, gripande, anhållande och häktning.

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de hemliga tvångsmedlen en särställning. Dessa är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, kvarhållande (och kontroll) av försändelse samt inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen. Den berörde är inte medveten om dessa åtgärder, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja. Utredningen om hemlig dataavläsning har föreslagit att ytterligare ett hemligt tvångsmedel ska införas, hemlig dataavläsning.<sup>1</sup>

Villkoren för att använda de olika tvångsmedlen skiljer sig åt beroende på vilket slags åtgärd som avses och för vilket ändamål den vidtas. För all användning av tvångsmedel gäller dock – vid sidan av kravet på uttryckligt lagstöd (legalitetsprincipen) – tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Principerna finns beskrivna på flera ställen, se t.ex. vårt tidigare betänkande *Datalagring – brottsbekämpning och integritet*, SOU 2017:75 s. 90–92.

Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Det är därför av stor vikt att det för varje enskilt tvångsmedel anges i lagstiftningen för vilket

---

<sup>1</sup> Se vidare i avsnitt 6.5.

eller vilka ändamål det får användas. Som påpekats av bl.a. Lindberg har lagstiftaren dock inte gjort detta för de hemliga tvångsmedlen, se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e uppl. kapitel 3.2, not 10, och kapitel 35.2, 36.2, 37.2 och 47.3. En ändamålsprövning bör ske före behovs- och proportionalitetsprövningen. Om tvångsmedlet inte ska användas för det ändamål som är avsett, spelar det ingen roll om det finns ett påtagligt behov och åtgärden framstår som proportionerlig. Enligt ändamålsprincipen kan man inte heller använda ett tvångsmedel med syfte att få fram överskottsinformation.

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. När det inte längre föreligger skäl för åtgärden ska den upphävas. Åtgärder som huvudsakligen har till syfte att underlätta för myndigheten anses strida mot principen.

Enligt proportionalitetsprincipen ska en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Proportionalitetsprincipen finns lagstadgad i t.ex. 27 kap. 1 § RB men anses gälla vid all tvångsanvändning även utan lagstöd. Vid bedömningen av om åtgärden är proportionerlig ska det intrång eller annat men som tvångsmedlet innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse beaktas. Härmed inbegrips, förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet, indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen.

Utöver de principer som nyss redogjorts för, påverkar andra principer användandet av tvångsmedel. Till dem hör t.ex. objektivitets- och hänsynsprinciperna i 23 kap. 4 § RB. Även principen om *lex specialis* kan få stor betydelse vid användningen av tvångsmedel. När lagstiftaren har preciserat i vilka fall en viss myndighet ska ha rätt att få tillgång till en viss typ av uppgifter, gäller enligt tolkningsprincipen om *lex specialis* att de begränsningar som följer av denna reglering inte ska kunna kringgås genom att myndigheten väljer att tillämpa ett annat tvångsmedel. Regeringen har mot den bakgrunden t.ex. uttalat att det inte bör komma i fråga att de brottsutredande myndigheterna använder editionsföreläggande eller husrannsakan i förening med beslag som substitut för hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, prop. 2002/03:74 s. 46.

## 3.2 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

### 3.2.1 Elektronisk kommunikation

Elektronisk kommunikation är en allt större del av folks vardag, såväl privat som i arbetet. Vi ringer till varandra, skickar sms, e-post och andra meddelanden och kopplar upp oss mot internet för att använda appar eller besöka webbsidor. De flesta gör allt detta dagligen. För att all kommunikation ska hamna rätt och för att den ska kunna faktureras av tjänsteleverantörerna genereras en del information om varje samtal och meddelande. Denna information om meddelandet (men inte vad som sägs eller står skrivet) kallas för metadata. Exempel på sådan information är telefonnummer, utrustningsnummer (IMEI, MAC), abonnemangsnummer (IMSI), ip-adresser, e-postadresser och användarnamn som meddelandet skickas mellan, tidpunkt som meddelandet sänds och vilken mobilmast meddelandet skickas genom. Informationen följer sedan med själva samtalet eller meddelandet.

Varje samtal och meddelande innehåller bara uppgifter om det specifika meddelandet (samtal är också ett slags meddelande). Men om man får tillgång till flera uppgifter, t.ex. en lista över all kommunikation från ett visst nummer, en telefon eller en e-postadress, kan man dra flera slutsatser, bl.a. om kontaktnät och kommunikationsmönster, men även om dygnsvanor och vilka platser en person brukar befinna sig på.

Förutom metadata, som följer med meddelanden, skapas det löpande uppgifter om var en mobiltelefon befinner sig. Det behövs för att operatören ska kunna skicka fram meddelanden till telefonen eller leverera andra tjänster. Både den informationen och de lokaliseringsuppgifter som genereras med meddelanden gör att det går att se i vilket område en telefon har varit eller vilka telefoner som har varit i ett visst område, t.ex. vid en mordplats.

Om man inte tar del av informationen i realtid krävs det att informationen lagras för att man ska kunna ta del av den. En del information lagras hos telekombolagen för att informationen behövs t.ex. för fakturering. Annan information lagras bolagen för att staten kräver det, just för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna

använda sig av informationen om det behövs. Denna lagring av information i brottsbekämpande syfte kallas vanligen för datalagring.<sup>2</sup>

### 3.2.2 Vad innebär tvångsmedlet?

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om (1) meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, (2) vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller (3) i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får också sådana meddelanden som avses i (1) hindras från att nå fram, 27 kap. 19 § RB.

Enklare uttryckt innebär det att t.ex. polisen hämtar in (1) metadata (se avsnitt 3.2.1) om meddelanden, t.ex. samtalslistor eller realtidsinformation, (2) uppgifter om vilka telefoner och dylikt som funnits i ett visst område (basstationstömning), (3) uppgifter om var en telefon eller annan utrustning just nu befinner sig eller var den tidigare har varit eller (4) hindrar meddelanden (inklusive samtal) från att nå mottagaren. Tvångsmedlet ger inte tillgång till innehållet i meddelandena, t.ex. vad som sägs eller vad det står i sms:et eller mejlet.

### 3.2.3 När får tvångsmedlet användas?

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller vid förundersökning om dataintrång, barnpornografibrott (ej ringa), narkotikabrott eller narkotikasmuggling. Det får även användas vid förundersökning om något av de brott som avses i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB (i detta betänkande även kallade utredningsbrotten, se avsnitt 3.9.2). Vid förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till något av brotten får tvångsmedlet också användas. Ytterligare ett

---

<sup>2</sup> Vårt tidigare betänkande *Datalagring – brottsbekämpning och integritet* (SOU 2017:75) handlar om datalagring och tillgången till de lagrade uppgifterna.

krav för att tvångsmedlet ska få användas är att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Se 27 kap. 19 och 20 §§ RB.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan också användas enligt preventivlagen, om det finns påtaglig risk för att en person, grupp eller organisation kommer att utöva viss särskilt allvarlig brottslighet, se avsnitt 3.8.1. Den brottslighet som avses är huvudsakligen sådan som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. För att tvångsmedlet ska få användas krävs det att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten. Se 1 och 5 §§ preventivlagen.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får som huvudregel bara användas mot en adress (t.ex. ett telefonnummer) eller en kommunikationsutrustning som innehas, innehafts, kan antas ha använts eller kommer att användas av den misstänkte.<sup>3</sup> Men det får även användas mot en adress eller kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kontaktat eller kommer att kontakta. Slutligen finns det vid förundersökning ytterligare en möjlighet att använda tvångsmedlet, nämligen för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, 27 kap. 20 § andra stycket RB. I praktiken avser detta bl.a. basstationstömning, dvs. att man kontrollerar vilka telefoner eller nummer som kopplat upp sig mot en viss mobilmast, men kan också avse t.ex. övervakning av en målsägandes telefon eller en telefon som man misstänker används av en okänd gärningsman. När det gäller uppgifter om meddelanden är det endast uppgifter om historiska meddelanden som får inhämtas i detta syfte. Däremot finns det ingen begränsning att åtgärden måste avse en viss adress eller kommunikationsutrustning. Hemlig övervakning i detta syfte får endast användas vid förundersökningar om sådana brott som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan beviljas för, 27 kap. 19 § fjärde stycket RB.

Åtgärderna får inte avse meddelanden inom sådana nät som är av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt, t.ex. porttelefoner, hörselslingor och interna kommunikationsnät i en bostad eller på mindre arbetsplatser, 27 kap. 20 § tredje stycket RB samt 2 § andra stycket preventivlagen.

---

<sup>3</sup> Med "misstänkt" avses här även de personer som tvångsmedel får användas mot enligt preventivlagen.

### 3.2.4 Hur har tvångsmedlet tillämpats?

Antalet personer som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har använts mot under förundersökning har varierat mellan 2 000 och 2 400 personer de senaste åren. Under år 2017 användes tvångsmedlet mot knappt 2 200 personer och år 2016 mot knappt 2 300 personer. År 2013 var motsvarande siffra något högre, närmare 2 400, medan den för år 2014 och 2015 var lägre, strax över 2 000 respektive strax över 2 100. De vanligaste brotten som övervakningen avsett är våldsbrott (en dryg tredjedel) och narkotikabrottslighet (en dryg fjärdedel). Den tredje vanligaste kategorin är tillgreppsbrott (en knapp femtedel). Under år 2017 meddelades det cirka 8 000 tillstånd till att använda tvångsmedlet.<sup>4</sup> Den siffran har stadigt ökat sedan 2013, då drygt 3 900 tillstånd lämnades. Trots att tvångsmedlet användes mot fler personer år 2016 än år 2017 meddelades det 1 200 fler tillstånd år 2017. Den ökningen verkar främst vara hänförlig till utredningar om våldsbrott. Åklagare har fattat 121 interimistiska beslut under år 2017, vilket är en fördubbling jämfört med tidigare år. Se regeringens skrivelser skr. 2016/17:69 och 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

Säkerhetspolisen omfattas inte av statistiken. Inom Säkerhetspolisens verksamhet har det totalt under år 2017 fattats 309 beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning med stöd av rättegångsbalken och preventivlagen. Motsvarande siffra för år 2016 var 307. År 2015 var den 377. I sammanhanget kan också noteras att preventivlagen inte har använts utanför Säkerhetspolisens verksamhet de senaste åren. Se skr. 2016/17:69 och 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

---

<sup>4</sup> Ett tillstånd avser ett telefonnummer eller annan adress och flera tillstånd kan därför röra samma person och tidpunkt.

### 3.3 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

#### 3.3.1 Vad innebär tvångsmedlet?

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden (dvs. även samtal), som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Ett tillstånd till hemlig avlyssning ger också rätt till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Se 27 kap. 18 § RB.

#### 3.3.2 När får tvångsmedlet användas?

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, utredningsbrotten (se avsnitt 3.9.2) och försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Tvångsmedlet får även användas vid förundersökning om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Det krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Den hemliga avlyssningen får avse en adress (t.ex. telefonnummer, ip-adress eller e-postadress) eller en kommunikationsutrustning som innehas, innehåfts, kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte. Avlyssningen får även avse en adress eller kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kontaktat eller kommer att kontakta. Åtgärderna får inte avse meddelanden inom sådana nät som är av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt, t.ex. porttelefoner, hörselslingor och interna kommunikationsnät i en bostad eller på mindre arbetsplatser. Se 27 kap. 18 och 20 §§ RB.

Tvångsmedlet kan också användas enligt preventivlagen under samma förutsättningar som gäller för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (avsnitt 3.2.3), 1 och 2 §§ preventivlagen.

Avlyssningen får inte avse telefonsamtal eller andra meddelanden där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena RB, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under

avlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen omedelbart avbrytas och upptagningar och uppteckningar ska omedelbart förstöras i de delar som de omfattas av förbudet. Se 27 kap. 22 § första och tredje stycket RB samt 11 § preventivlagen.

### 3.3.3 Hur har tvångsmedlet tillämpats?

De senaste åren har hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation använts vid förundersökning mot omkring 1 200 misstänkta personer per år. År 2017 var det dock något fler, närmre 1 400 personer. Till allra största delen (hälften eller mer) har det använts vid misstanke om narkotikabrott eller narkotikasmuggling. Våldsbrott är en annan vanlig brottstyp som tvångsmedlet använts för. Den användningen fördubblades, sett till antal tillstånd, år 2017 jämfört med tidigare år. År 2012–2016 meddelades varje år ungefär 3 400 tillstånd till hemlig avlyssning.<sup>5</sup> År 2017 meddelades betydligt fler, nämligen 4 400 tillstånd. Även interimistiska tillstånd ökade kraftigt år 2017, då åklagare meddelade 195 interimistiska beslut, vilket kan jämföras med 74 beslut under år 2016 och 48 stycken året dessförinnan. (Möjligheten till interimistiska beslut infördes den 1 januari 2015.) Avlyssningstiden har varierat. Den genomsnittliga tiden var cirka 50 dagar under år 2017 och 2016, vilket är en ökning från de tidigare två åren, då motsvarande tid var strax över 40 dagar. Se skr. 2016/17:69 och 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning omfattas inte av statistiken, se i stället avsnitt 3.2.4.

---

<sup>5</sup> Ett tillstånd avser ett telefonnummer eller annan adress och flera tillstånd kan därför röra samma person och tidpunkt.



## **3.4 Hemlig kameraövervakning**

### **3.4.1 Vad innebär tvångsmedlet?**

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optiskelektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas, 27 kap. 20 a § RB.

### **3.4.2 När får tvångsmedlet användas?**

Hemlig kameraövervakning får användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, utredningsbrotten (se avsnitt 3.2.3) och försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Tvångsmedlet får även användas vid förundersökning om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Det krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Hemlig kameraövervakning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för brottet och bara avse en plats där den misstänkte kan komma att uppehålla sig. Är det av synnerlig vikt för utredningen och det inte finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet får dock tvångsmedlet användas för att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Kameraövervakningen får då endast avse brottsplatsen eller en nära omgivning. Se 27 kap. 20 a–20 c §§ RB.

Tvångsmedlet kan också användas enligt preventivlagen enligt samma förutsättningar som gäller för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (avsnitt 3.2.3). Kameraövervakningen får endast avse en plats där personen som tvångsmedlet riktas mot kan komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till den platsen. Se 1 och 3 §§ preventivlagen.

### **3.4.3 Hur har tvångsmedlet tillämpats?**

Hemlig kameraövervakning användes mot 152 personer under år 2017. År 2016 var motsvarande siffra 117, år 2015 var den 122, år 2014 var den 89 och året dessförinnan användes tvångsmedlet mot

86 personer. Det i särklass största användningsområdet är förundersökningar om narkotikabrottslighet. Antalet tillstånd var 153 under år 2017 och 143 under år 2016. Åren dessförinnan har antalet tillstånd varierat mellan 69 och 114. Övervakningen har pågått i genomsnitt 52 respektive 55 dagar under år 2017 och 2016. Tidigare år har den varierat mellan 35 och 39 dagar. Åklagare har fattat 7 interimistiska beslut år 2017. Tidigare år har endast några enstaka sådana beslut meddelats. Se skr. 2016/17:69 och 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning omfattas inte av statistiken, se i stället avsnitt 3.2.4.

## 3.5 Hemlig rumsavlyssning

### 3.5.1 Vad innebär tvångsmedlet?

Hemlig rumsavlyssning innebär avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud samt som avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till, 27 kap. 20 d § RB.

### 3.5.2 När får tvångsmedlet användas?

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om någon av följande brottsliga gärningar: brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, spioneri, företagsspioneri, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter samt försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff.<sup>6</sup> Tvångsmedlet får också användas vid förundersökning om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att

---

<sup>6</sup> Utlandsspioneriutredningen har föreslagit att hemlig rumsavlyssning även ska få användas vid förundersökning om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri, SOU 2017:70 avsnitt 12.7.

brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om människohandel, våldtäkt, grovt sexuellt tvång, våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt koppleri, grov utpressning, grovt barnpornografibrott, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling. Detsamma gäller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Därutöver krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Se 27 kap. 20 d och 20 e §§ RB.

Hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. För att hemlig rumsavlyssning ska utföras i någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes krävs att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Vissa platser, såsom läkarmottagningar, advokatkontor, tidningsredaktioner och biktrum, är helt skyddade från hemlig rumsavlyssning. Se 27 kap. 20 e § RB.

Avlyssningen får inte avse samtal eller annat tal där någon som talar, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts. Om det under avlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller tal ska avlyssningen omedelbart avbrytas och upptagningar och uppteckningar ska omedelbart förstöras i de delar som de omfattas av förbudet. Se 27 kap. 22 § andra och tredje stycket RB.

Hemlig rumsavlyssning kan inte användas med stöd av preventivlagen.

### 3.5.3 Hur har tvångsmedlet tillämpats?

Hemlig rumsavlyssning har under år 2017 använts mot 63 personer. År 2016 var motsvarande siffra 55, år 2015 var den 51 och året dessförinnan 21. Det är i princip uteslutande för att utreda narkotikabrottslighet och våldsbrott som tvångsmedlet använts. Antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning har ökat stadigt under åren. Det meddelades 16 tillstånd år 2014, 44 tillstånd år 2015, 55 tillstånd år 2016 och 77 tillstånd år 2017. Se skr. 2016/17:69 och 2017/18:69

samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning omfattas inte av statistiken, se i stället avsnitt 3.2.4.

## **3.6 Postkontroll**

### **3.6.1 Vad innebär tvångsmedlet?**

Kvarhållande av försändelse (postkontroll) är inte placerat under rättegångsbalkens avdelning för hemliga tvångsmedel men utgör trots det ett sådant. Utformningen av postkontroll skiljer sig beroende på om det används under en förundersökning eller med stöd av preventivlagen.

Postkontroll enligt rättegångsbalken innebär att rätten förordnar att en försändelse som väntas komma in till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts, utan att meddelande om åtgärden lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Ett sådant förordnande ska gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. Tvångsmedlet innebär alltså inte att försändelsen får öppnas eller på annat sätt granskas. Det förutsätter att försändelsen tas beslag. Se 27 kap. 9 § RB.

Enligt preventivlagen får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag. I det tillståndet kan rätten förordna att en försändelse som ankommer till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska avse viss tid, högst en månad från dagen för beslutet. Se 4 och 7 §§ preventivlagen.

### **3.6.2 När får tvångsmedlet användas?**

Förutsättningarna för att besluta om postkontroll enligt rättegångsbalken framgår endast indirekt av bestämmelsen. Försändelser får nämligen endast kvarhållas om de får tas i beslag. En försändelse får tas i beslag om den skäligen kan antas ha betydelse för utredning om

brott eller förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott.<sup>7</sup> Därutöver krävs att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer och att försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren. När det gäller skriftliga handlingar finns det ett beslagsförbud. Detta förbud avser uppgifter som omfattas av frågeförbudet för vittnen i rättegång och innefattar också ett skydd för närståendekommunikation.<sup>8</sup> Se 27 kap. 1–3 och 9 §§ RB.

För att få tillstånd till postkontroll enligt preventivlagen gäller samma förutsättningar som för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se 4 § preventivlagen.

### 3.6.3 Hur har tvångsmedlet tillämpats?

Åklagarmyndigheten har under åren 2012–2014, enligt SIN:s uttalande 2015-09-02 dnr 46-2015, använt postkontroll vid 11 kammare/enheter och tillstånd har meddelats i 23 tvångsmedelsärenden. Postkontrollen har resulterat i beslag i 8 av dessa ärenden. Ekobrottsmyndigheten har under samma tidsperiod inte använt postkontroll alls. Postkontroll förekommer även efter år 2014 men används mer sällan än övriga hemliga tvångsmedel. Användningen synes främst avse paketförsändelser, som t.ex. kan misstänkas innehålla narkotika eller komponenter för bombtillverkning.

## 3.7 Övriga förutsättningar för att använda hemliga tvångsmedel

### 3.7.1 Förhandsprövning

Tillstånd till hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och postkontroll ges av rätten, efter ansökan av åklagaren. Även undersökningsledaren får ansöka om postkontroll. Åklagaren får ge ett interimistiskt tillstånd, om det kan befaras att en prövning av rätten skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen

---

<sup>7</sup> Beslagsutredningen har föreslagit ytterligare en beslagsgrund, se avsnitt 6.6.

<sup>8</sup> Beslagsutredningen har föreslagit att förbudet för närståendekommunikation ska tas bort se avsnitt 6.6.

eller för att förhindra den brottsliga verksamheten. Det gäller emellertid inte alla hemliga tvångsmedel; interimistiska tillstånd till hemlig rumsavlyssning kan bara ges vid krig eller krigsfara. Efter ett interimistiskt beslut ska rätten genast underrättas och därefter skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte funnits skäl för åtgärden får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som uppgifterna avser. Se 27 kap. 9, 9 a, 21 och 22 §§ RB, 6 och 6 a §§ preventivlagen samt 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I ett beslut att tillåta hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska det anges vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt. När det gäller tid som infaller efter beslutet får tiden inte överstiga en månad från dagen för beslutet. I beslutet ska också anges telefonnummer, adress, kommunikationsutrustning eller geografiskt område respektive plats som tillståndet avser. Vid hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation ska vidare anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät. För hemlig kameraövervakning och rumsavlyssning ska det anges om tillståndet är förenat med ett särskilt tillstånd att få tillträde till en plats för att installera tekniska hjälpmedel (tillträdestillstånd).<sup>9</sup> I ett beslut att tillåta hemlig rumsavlyssning ska det också anges vem som är skäligen misstänkt för brottet. Slutligen ska det, när skäl finns, anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Exempel på sådana villkor kan vara att en avlyssning av en allmän telefon bara får äga rum när den används av den misstänkte eller att en rumsavlyssning bara får aktiveras när ett visst möte äger rum. I fråga om postkontroll under förundersökning ska tid som förordnandet gäller anges. Denna tid får vara högst en månad. Se 27 kap. 9 och 21 §§ RB samt prop. 2013/14:237 s. 182.

Vid åtgärder enligt preventivlagen ska det, förutom ovanstående uppgifter, anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas och

---

<sup>9</sup> För hemlig kameraövervakning kan sådant tillstånd endast erhållas om en plats ska bli föremål för både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. Tillståndet får inte avse någons stadigvarande bostad. Se 27 kap. 25 a § RB.

vilken eller vilka brott<sup>10</sup> som ligger till grund för tillståndet, se 7 och 8 §§ preventivlagen.

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel ska åklagaren eller rätten omedelbart häva tillståndet, se 27 kap. 23 § RB och 10 § preventivlagen. Något uttryckligt sådant krav finns emellertid inte avseende postkontroll vid förundersökning. För sådan postkontroll finns det inte ens möjlighet för åklagaren att häva tillståndet.<sup>11</sup>

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Ett offentligt ombud har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättens beslut. Ombudet ska också närvara vid det sammanträde som ska hållas efter att en ansökan inkommit. Se 26 och 28 §§ RB samt 6 § andra stycket preventivlagen.

Ett beslut vid tingsrätten att tillåta en hemlig tvångsåtgärd utgör ett beslut under rättegång, om det avser en tidsperiod framåt i tiden. Tillstånd att ta del av enbart historiska uppgifter meddelas däremot i ett slutligt beslut. Beslut att avslå en ansökan (i sin helhet) utgör alltid ett slutligt beslut. Oaktat om beslutet är slutligt eller inte får det överklagas. Hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. Se 49 kap. 3 § och 5 § 6 samt 54 kap. 3 § första stycket RB.

Efter överklagande får hovrätten omedelbart besluta att ett beviljat tillstånd ska inhiberas eller, om tingsrätten avslagit ansökan, bevilja den ansökta åtgärden tills vidare. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för handläggningen i Högsta domstolen. Se 52 kap. 7 § tredje stycket RB samt 56 kap. 11 § första stycket RB *e contrario*.

### 3.7.2 Överskottsinformation

Överskottsinformation, dvs. uppgifter som rör annat än den brottslighet som legat till grund för tillståndet till en hemlig övervakningsåtgärd, får endast användas under vissa förutsättningar.

---

<sup>10</sup> Egentligen vilken av punkterna i 1 § första stycket 1–7 preventivlagen.

<sup>11</sup> Läs mer om detta i avsnitt 7.3.1.

Vid användning av tvångsmedel under förundersökning gäller följande. Uppgifter från hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation samt från hemlig kameraövervakning får användas för att utreda brottet. Förundersökning får emellertid bara inledas på grund av uppgifterna om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller om det föreligger särskilda skäl. För uppgifter från hemlig rumsavlyssning krävs att brottet är sådant som hemlig rumsavlyssning hade fått användas mot eller att det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet, för att uppgifterna överhuvudtaget ska få användas för att utreda brott. Om det framkommit uppgifter om ett förestående brott får uppgifterna användas för att förhindra brottet, oavsett vilket av tvångsmedlen som använts och oavsett vad det är för brott. Några specifika bestämmelser om överskottsinformation som framkommit vid granskning av försändelser under förundersökning finns inte. Se 27 kap. 23 a § RB.

Om det framkommer överskottsinformation när tvångsmedel används i preventivt syfte gäller att uppgifterna endast får användas för att 1) utreda sådana brott som preventivlagen får användas mot samt försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff, 2) utreda annat brott om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet eller 3) förhindra brott, se 12 § preventivlagen.

Det är förundersökningsledaren som beslutar hur överskottsmaterialet ska hanteras. Åklagare som leder andra förundersökningar än den inom vilken den hemliga tvångsåtgärden vidtas har ingen ovillkorlig rätt att få del av informationen. Om meningsskiljaktigheter uppstår kan Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum avgöra om den ska lämnas ut eller inte, se Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 avsnitt 3.

### 3.7.3 Granskning, förstöring och dokumentation

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska granskas snarast möjligt. Det är bara rätten, åklagaren, undersökningsledaren, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (de två sistnämnda endast vid



tvångsanvändning enligt preventivlagen) som får granska upptagningen eller uppteckningen.<sup>12</sup> Efter anvisning från någon av de behöriga kan även en anlitad sakkunnig få göra granskningen. Motsvarande gäller för postkontroll och efterföljande beslag. Se 27 kap. 12 och 24 §§ RB samt 13 och 14 §§ preventivlagen.

Upptagningarna och uppteckningarna ska bevaras i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt till dess att ärendet avslutats, t.ex. genom att förundersökning lagts ned eller målet avgjorts slutligt i domstol. Om materialet är av betydelse för att förhindra brott ska det bevaras så länge de behövs för det syftet. De ska därefter förstöras. Se 27 kap. 24 § andra stycket RB och 13 § andra stycket preventivlagen.

Uppgifter från upptagningarna och uppteckningarna får behandlas enligt vad som är särskilt föreskrivit i lag. Härrör uppgifter från hemlig rumsavlyssning eller tvångsåtgärder enligt preventivlagen gäller dock samma begränsningar som för överskottsinformation. Se 27 kap. 24 § tredje stycket RB och 13 § tredje stycket preventivlagen.

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. Protokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Av protokollet ska bl.a. beslut om tvångsmedel framgå. Utan att det finns något lagstöd för det har hemliga tvångsmedel tidigare ansetts undantagna från denna anteckningsplikt. Något sådant undantag tycks emellertid inte längre tillämpas. Av protokollet ska vidare framgå t.ex. tid och plats för åtgärder under förundersökningen, uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet samt det som i övrigt är av betydelse att anteckna. Se 23 kap. 21 § första stycket RB, 20 och 22 §§ förundersökningskungörelsen, SOU 2010:14 s. 181 och 182, Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e uppl. s. 515, Åklagarmyndighetens Rätts-PM 2008:4 s. 13 och 14 och 2012:8 s. 35 samt SIN:s uttalande 2013-06-18 dnr 80-2012.

---

<sup>12</sup> Se dock Beslagsutredningens förslag, avsnitt 6.6 i detta betänkande.

## Åklagare

I Åklagarmyndighetens föreskrifter, ÅFS 2005:19 3 och 6 §§, finns bestämmelser om diarieföring vid användning av hemliga tvångsmedel. Av dem framgår att det i tvångsmedelsdiariet ska registreras uppgifter om postkontroll, hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Till uppgifter av detta slag hör frågor som gäller underrättelser till enskild med anledning av hemligt tvångsmedel. Registrering ska göras ärendewis och tidpunkten för när ett ärende inleds eller avslutas ska registreras. Därutöver ska de uppgifter som krävs för att kunna följa handläggningen av ett ärende registreras.

Det finns också föreskrifter avseende dokumentation, ÅFS 2005:30. Av dem framgår i huvudsak endast vilka uppgifter som ska dokumenteras om åklagarens beslut att använda straffprocessuella tvångsmedel eller häva sådan åtgärd. Det framgår även att åtgärder som avser underrättelser ska dokumenteras. I Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2012:1, förtydligas att varje prövning av om sekretess hindrar en underrättelse ska dokumenteras i bevakningsärendet.

Åklagarmyndigheten har även upprättat en RättsPM 2012:8, som beslutsstöd bl.a. för vad som ska dokumenteras. Av den framgår att samtliga beslut rörande hemliga tvångsmedel ska dokumenteras och diarieföras samt att det är åklagarens ansvar att se till att diarieföring sker i sina ärenden. Vidare framgår att beslut om att förstöra upptagningar och uppteckningar ska vara skriftliga och expedieras till Polismyndigheten. Även ett ställningstagande som t.ex. att inte använda sig av överskottsinformation ska dokumenteras. Det framgår också att åtgärder som att underrätta den enskilde, att skjuta upp underrättelsen och att underlåta att underrätta ska registreras i samma diarium som själva tvångsmedlet har registrerats i. Utöver rättspromemorian finns det vägledning om dokumentation i Åklagarmyndighetens ärendehandbok.

Förutom de bestämmelser som specifikt avser uppgifter från hemliga tvångsmedel finns det bestämmelser i åklagardatalagen (2015:433)<sup>13</sup> och åklagardataförordningen (2015:575) om hur personuppgifter ska hanteras.

---

<sup>13</sup> Ersätts av lag om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område den 1 januari 2019, enligt förslaget i prop. 2017/18:269.

## Polismyndigheten

Polismyndigheten har upprättat riktlinjer för användningen av hemliga tvångsmedel inom myndigheten, PM 2017:53. Av riktlinjerna framgår bl.a. följande.

Varje polisregion och nationella operativa avdelningen ska ha en ansvarig funktion för hemliga tvångsmedel (HTM-funktion). Behörighet att hantera hemliga tvångsmedel samt till de system där hemliga tvångsmedel och material från hemliga tvångsmedel hanteras får endast ges till medarbetare som har den kunskap och erfarenhet som krävs för uppgiften och som behöver tillgången för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Behörigheter ska revideras fortlöpande. Personalen som har tillgång till systemen för hemliga tvångsmedel ska ha utbildning i systemet i enlighet med för området gällande styrdokument samt vara säkerhetsprövade och placerade i lägst säkerhetsklass 2. Det ska finnas en förteckning över behörig personal. Behörig personal beslutas av chefen för HTM-funktionen.

Handlingar rörande hemliga tvångsmedel ska levereras på ett av Polismyndigheten godkänt leveranssätt och med godkänd krypteringsmetod. Vid leverans till Åklagarmyndigheten ska det ske genom av Åklagarmyndigheten godkänd metod. Chefen för en HTM-funktion ansvarar för att erforderliga åtgärder vidtas för att granskning och bearbetning ska kunna göras snarast möjligt, att särskilda villkor följs och att nödvändiga åtgärder görs med information som inte är tillåten att behandla.

Om det uppstår osäkerhet kring om ett samtal omfattas av avlyssningsförbudet ska förundersökningsledaren kontaktas för att avgöra frågan. Förstörandebeslut ska verkställas snarast och absolut inte senare än tre veckor från att beslutet kommit in till STI (sektionen som verkställer förstörandet).

Hemliga tvångsmedel ska enbart registreras i det särskilda hemliga diarium som är avsett för det. Det ska finnas förteckningar över samtliga hemliga tvångsmedel, såväl pågående som avslutade. Av förteckningarna ska även framgå uppgifter om förstöring, t.ex. tid för beslutet och om förstöring skett. Det ska även finnas en lista över allt material som förstörts. Arkivering av handlingar i ärenden om hemliga tvångsmedel ska ske i enlighet med arkivlagen samt Polismyndighetens riktlinjer för arkivbildning och arkivvård, PM 2016:53, och Polismyndighetens handbok för arkivverksamhet, PM 2016:54.

Polismyndigheten har även upprättat ytterligare riktlinjer för hanteringen av hemlig rumsavlyssning, PM 2016:20.

Utöver de bestämmelser som specifikt avser uppgifter från hemliga tvångsmedel finns det bestämmelser i polisdatalagen (2010:361)<sup>14</sup> och polisdataförordningen (2010:1155) om hur personuppgifter ska hanteras.

## Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen har upprättat styrdokument för hanteringen av hemliga tvångsmedel. Av dem framgår bl.a. rutiner för verkställighet och förstöring av uppgifter, ansvarsfördelning, vilken behörighet som krävs för att använda avlyssnings- och övervakningssystemen samt att medarbetarna ska ha den särskilda utbildning som krävs för att arbetsuppgifterna ska kunna fullgöras.

Liksom den öppna polisen är Säkerhetspolisen skyldig att behandla personuppgifter i enlighet med polisdatalagen och polisdataförordningen.

## Tullverket

För Tullverkets användning av hemliga tvångsmedel finns föreskrifter, TFS 2014:7. Av föreskrifterna framgår bl.a. följande. Den personal som arbetar med avlyssning, övervakning och bearbetning ska med godkänt resultat ha genomgått en utbildning i systemen som hanterar informationsinhämtningen. Beslut om tillgång till systemen och eventuella villkor för sådan tillgång fattas av chefen för enheten. Chefen eller biträdande chefen för enheten för kommunikationsövervakning ska besluta om personalens behörighet till systemen.

Handlingarna ska diarieföras i hemligt diarium. Ett tillstånd till att använda ett hemligt tvångsmedel ska lämnas till chefen eller biträdande chefen för enheten för kommunikationsövervakning, som tar vissa beslut om verkställigheten.

Utöver föreskrifterna finns det stöddokument avseende bl.a. användningen av hemliga tvångsmedel. De är dock inte sammanhållna

---

<sup>14</sup> Ersätts av lag om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område den 1 januari 2019, enligt förslaget i prop. 2017/18:269.

på det sätt som Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens riktlinjer är. För närvarande genomför Tullverket en översyn av såväl föreskrifter som stöddokument.

Tullverket är i sin brottsbekämpande verksamhet skyldigt att hantera personuppgifter i enlighet med tullbrottsdatalagen (2017:447)<sup>15</sup> och tullbrottsdataförordningen (2017:450).

### 3.7.4 Underrättelse

Den som utsatts för en hemlig tvångsmedelsåtgärd ska som huvudregel underrättas om åtgärden i efterhand.

Vid tvångsanvändning under förundersökning (förutom postkontroll) ska den som är eller har varit misstänkt och som utsatts för tvångsmedlet underrättas om tvångsmedelsanvändningen så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast inom en månad efter att förundersökningen avslutades. Vid hemliga tvångsåtgärder som rör elektronisk kommunikation ska även innehavaren av den adress eller utrustning som åtgärden avsett underrättas. För hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska innehavaren av den avsedda platsen underrättas, om det inte är en plats som allmänheten har tillgång till. Det finns dock vissa möjligheter att skjuta upp underrättelsen om de uppgifter som den ska innehålla omfattas av vissa former av sekretess. Om sekretess fortfarande gäller ett år efter att förundersökningen avslutades behöver underrättelse inte lämnas alls. I sådana fall ska dock SIN underrättas om beslutet att underlåta underrättelse. Vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde är helt undantagna från underrättelseskyldigheten. Ytterligare ett undantag från underrättelseskyldigheten gäller vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Om övervakningen har skett i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt och integritetsintrånget för den enskilde kan antas vara ringa behöver inte underrättelse lämnas. Någon underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse, t.ex. om den avser en målsägande som bistår polisen. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras av den åklagare som varit förundersökningsledare. Se 27 kap. 31 och 33 §§

---

<sup>15</sup> Ersätts av lag om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område den 1 januari 2019, enligt förslaget i prop. 2017/18:269.

rättegångsbalken, 14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) och prop. 2006/07:133 s. 84.

Personer som indirekt omfattas av en övervakning eller avlyssning, t.ex. en person som ringt till ett avlyssnat nummer, blir som huvudregel inte underrättade om att de utsatts för ett hemligt tvångsmedel. I de fall förundersökning inleds mot personen, på grund av uppgifter som framkommit genom den hemliga tvångsåtgärden, ska emellertid underrättelse lämnas. Inte heller personer som det framkommit intressanta uppgifter om men som inte själva blivit avlyssnade eller övervakade (t.ex. om A och B pratar om ett brott som C begått) behöver underrättas, prop. 2006/07:133 s. 84.

Vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen gäller ingen underrättelseskyldighet, förutom avseende mord, dråp, grov miss-handel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka ett offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik, att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Om tvångsmedlet har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan ska även den personen underrättas. Underrättelse ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende som åtgärden vidtogs i har avslutats. Underrättelse behöver dock inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse. Om sekretess gäller får underrättelse skjutas upp och om sekretess hindrar underrättelse i ett år behöver någon underrättelse inte lämnas. SIN ska då underrättas om detta. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras av åklagaren. Se 16–18 §§ preventivlagen samt förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Enligt Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2012:1, ska åklagaren före utgången av varje kalenderkvartal pröva samtliga de uppskjutna frågor om underrättelse till enskild som han eller hon ansvarar för.

Varken vid förundersökning eller i preventivt syfte finns det någon underrättelseskyldighet vid postkontroll. Om postkontrollen leder till beslag kommer mottagaren dock att underrättas om beslaget, så snart det kan ske utan men för utredningen, 27 kap. 11 § RB.

## 3.8 Preventivlagen

Preventivlagen reglerar brottsbekämpande myndigheters möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. De hemliga tvångsmedel som får användas i preventivt syfte är hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och en särskild form av postkontroll, som även ger möjlighet att granska försändelserna. Hur de hemliga tvångsmedlen får användas i preventivt syfte är redogjort för i de tidigare avsnitten. Men för att ge läsaren en samlad bild redogörs här kortfattat för preventivlagens bestämmelser.

### 3.8.1 Brottslighet

Den brottslighet som får förhindras är nästan uteslutande sådan som utreds av Säkerhetspolisen. Tvångsmedelsanvändningen är emellertid inte kopplad till någon brottsutredning, eftersom lagen tillämpas i preventivt syfte. I stället ska det finnas en påtaglig risk för att en person, organisation eller grupp kommer att utöva brottslighet som innefattar:

- sabotage eller grovt sabotage
- mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage, om brottet innefattar sabotage
- uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet
- högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig under rättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person
- företagsspioneri, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understöddas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning
- terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

- mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande, i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.<sup>16</sup>

Om det är en organisation eller grupp som risken avser, får tillstånd till hemliga tvångsmedel beviljas om det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Se 1 § preventivlagen.

### 3.8.2 Övriga förutsättningar

Tillstånd enligt preventivlagen får endast beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och om åtgärden är proportionell, 5 § preventivlagen.

Hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss kommunikationsutrustning som under tillståndstiden innehas, innehafts, används eller använts av personen som tvångsmedlet avser eller sådan adress eller utrustning som det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kontaktat eller kommer att kontakta. Åtgärden får inte avse meddelanden inom sådana nät som är av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt, t.ex. porttelefoner, hörselslingor och interna kommunikationsnät i en bostad eller på mindre arbetsplatser. Se 2 § preventivlagen.

Hemlig kameraövervakning får avse en plats där personen som tvångsåtgärden riktas mot kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till den platsen, 3 § preventivlagen.

---

<sup>16</sup> Se även Utlandsspioneriutredningens förslag om att listan ska utvidgas med två nya brott. Läs mer om förslaget i avsnitt 3.9.1.



### 3.8.3 Förhandsprövning

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen meddelas av Stockholms tingsrätt på ansökan av åklagaren. Vid tillståndsprövningen ska det medverka offentliga ombud i ärenden om hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning.<sup>17</sup> Tillståndstiden får aldrig överstiga en månad från dagen för beslutet. Se 6 och 7 §§ preventivlagen.

Åklagaren får meddela interimistiska beslut om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten, 6 a § preventivlagen. Rätten ska därefter skyndsamt pröva ärendet.

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd ska det omedelbart hävas av åklagaren eller rätten, 10 § preventivlagen.

I alla tillståndsbeslut ska det anges de tvångsmedel som får användas, vilka av punkterna i 1 § första stycket (punkterna motsvarar strecksatserna i avsnitt 3.8.1) som ligger till grund för beslutet, under vilken tid tillståndet gäller och, när det finns skäl till det, villkor för att tillgodose att den enskildes personliga integritet inte kränks i onödan. Ett beslut om hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation ska dessutom innehålla uppgift om vilken adress eller utrustning som tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga kommunikationsnät. För hemlig kameraövervakning ska i stället anges den plats tillståndet avser. Se 8 § preventivlagen.

### 3.8.4 Andra rättssäkerhetsgarantier

I preventivlagen finns ett avlyssningsförbud motsvarande det som gäller för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken, 11 § preventivlagen. Avlyssning får därmed inte ske av meddelanden där den som yttrar sig under vissa förutsättningar inte skulle kunnat höras som vittne om det som sagts eller på annat sätt framkommit.

---

<sup>17</sup> Angående offentliga ombuds medverkan vid ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll, se avsnitt 7.2.7.

Framkommer det uppgifter om annan förestående brottslighet vid tvångsmedelsanvändningen får uppgifterna användas för att förhindra brott. Om det framkommer uppgifter om brott får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är ett sådant brott som omfattas av preventivlagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Det får också användas för att utreda andra brott, om det för brottet är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver. Se 12 § preventivlagen.

Myndigheten är inte skyldig att underrätta den berörde om tvångsåtgärden annat än om tillståndet avsett 1 § första stycket 7, dvs. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka ett offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver journalistik. Underrättelseskyldigheten omfattar inte postkontroll. Om underrättelse ska lämnas får den skjutas upp så länge sekretess gäller enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § OSL. Om underrättelse på grund av sekretess inte kunnat lämnas inom ett år från det att åtgärden vidtogs får underrättelsen underlåtas. Se 16–18 §§ preventivlagen.

### 3.8.5 Granskning, bevarande och förstöring

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid tvångsmedelsanvändningen ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller någon som dessa myndigheter anvisat till uppdraget. Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar de innehåller sådana uppgifter som får användas för att utreda brott (enligt bestämmelserna om överskottsinformation) ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras. Brottsutredande myndigheter får behandla uppgifterna från materialet i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, om uppgifterna rör förestående brott eller brott som får utredas enligt bestämmelserna om överskottsinformation. Se 13 § preventivlagen.

Försändelser som finns hos ett befordringsföretag får undersökas, öppnas eller granskas av samma personkrets som får granska upptagningar och uppteckningar, 14 § preventivlagen. Någon uttrycklig bestämmelse om att granskningen ska göras så snart det kan ske finns inte.

## 3.9 Brotten som omfattades av utredningslagen

### 3.9.1 Bakgrund

Utredningslagen var en lag som specialreglerade de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att använda beslag och hemliga tvångsmedel vid vissa samhällsfarliga brott. De brott som omfattades av utredningslagen var i huvudsak desamma som brotten i preventivlagen (se avsnitt 3.8.1). Till skillnad från preventivlagen ställde dock inte utredningslagen något krav på att vissa av brotten<sup>18</sup> skulle bedömas som grova för att omfattas av specialregleringen. Därtill omfattades olovlig kårverksamhet av utredningslagen.

I samband med att flera av bestämmelserna i utredningslagen permanentades den 1 januari 2015 fördes de in i rättegångsbalken. Listan på specialreglerade brottsliga gärningar fördes till 27 kap. 2 § andra stycket 2–8 RB. Olovlig kårverksamhet togs dock bort från listan, eftersom regeringen ansåg att behovet att använda hemliga tvångsmedel i sådana förundersökningar inte var tillräckligt stort. Den 1 april 2016 tillfördes det nya brottet enligt 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, som rör finansiering av resa i terrorismsyfte. Utlandsspioneriutredningen har föreslagit att två nya brott, utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri, ska införas och omfattas av bestämmelsen i 27 kap. 2 § andra stycket RB samt av preventivlagen och inhämtningslagen, SOU 2017:70 avsnitt 12.7.

Utredningslagen gav möjlighet till användning av hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och beslag av skriftliga meddelanden vid förundersökning om gärningar som innefattade något av brotten, utan

---

<sup>18</sup> Obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, främmande makt eller person, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

hinder av brottets straffskala eller gärningens straffvärde. Denna möjlighet kvarstår efter permanentningen. Därtill gav utredningslagen åklagaren möjlighet att intermistiskt besluta om samtliga hemliga tvångsmedel, förutom hemlig rumsavlyssning. (Vid den tiden fanns, för förundersökning om andra brott, den möjligheten endast avseende hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.) I samband med att bestämmelserna den 1 januari 2015 infördes i rättegångsbalken gavs åklagaren en generell behörighet att fatta interimistiska beslut för dessa tvångsmedel, dvs. även för andra brott än dem som omfattades av utredningslagen.

### 3.9.2 Nuvarande reglering

Som framgår av ovanstående avsnitt är den hemliga tvångsmedelsanvändningen specialreglerad för vissa samhällsfarliga brott. Dessa återfinns i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB (i detta betänkande även kallade för utredningsbrotten). Vid förundersökning om dessa brott, eller om försök, förberedelse eller stämpling till brotten, får postkontroll, hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning användas, utan hinder av brottets straffskala och gärningens straffvärde (inom ramen för vad som är proportionerligt). Även vid hemlig rumsavlyssning finns specialbestämmelser, men bara för några av brotten, nämligen spioneri och företagsspioneri av eller för främmande makt och som kan antas leda till strängare påföljd än böter.<sup>19</sup>

För förundersökningar om utredningsbrotten gäller inte skyddet mot beslag av närståendekommunikation.<sup>20</sup> Däremot krävs det domstolsprövning av sådant beslag, såvida det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år för brottet. Åklagaren får besluta om beslaget, men rätten ska i så fall därefter skyndsamt pröva ärendet, 27 kap. 2 § tredje och fjärde stycket RB. Detta torde gälla även om beslaget görs hos ett befordringsföretag såvitt avser försändelser till den misstänkte eller en närstående, jämför 27 kap. 3 § RB.

---

<sup>19</sup> Hemlig rumsavlyssning får dock även användas för flera av de andra brotten i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB, t.ex. terroristbrott, eftersom det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år för brottet.

<sup>20</sup> Beslagsutredningen har föreslagit att närståendeskyddet helt ska tas bort, se avsnitt 6.6.

### 3.9.3 Rättssäkerhetsgarantier

Liksom för annan hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken krävs tillstånd av domstol, förutom om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd. I sådana fall kan åklagaren meddela interimistiska beslut, som sedan skyndsamt ska prövas av rätten. Interimistiska beslut är inte möjliga för hemlig rumsavlyssning, förutom under krigstillstånd. Se avsnitt 3.7.1.

Avlyssningsförbudet och det beslagsförbud som är kopplat till vittnesplikten gäller även utredningsbrotten, 27 kap. 2 § första stycket och 22 § RB. Det finns inte heller några specialbestämmelser för utredningsbrotten vad gäller överskottsinformation. Även i övrigt gäller samma bestämmelser som för annan hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken, med undantag för forum och underrättelse till enskild. För utredningsbrotten är det alltid möjligt att få frågan om tillstånd till hemliga tvångsmedel prövad av Stockholms tingsrätt, utöver ordinarie forum, 27 kap. 34 § RB. När det gäller underrättelse till enskild är utredningsbrotten (och ytterligare några brott) undantagna från skyldigheten att underrätta. Det är till och med så att underrättelse inte ska lämnas i dessa fall, 27 kap. 33 § RB.



## 4 Grundläggande rättigheter och skyldigheter

I regeringsformen och Europakonventionen stadgas flera grundläggande rättigheter för enskilda. Med rättigheterna följer flera krav som Sverige är skyldigt att uppfylla. Vårt uppdrag består bl.a. i att bedöma om delar av det svenska regelverket kring hemliga tvångsmedel uppfyller dessa krav. I detta kapitel beskrivs de grundläggande rättigheter och skyldigheter som är relevanta för uppdraget.

### 4.1 Regeringsformen

I regeringsformen stadgas flera grundläggande rättigheter för enskilda. Några av dem avser privatlivet och den personliga integriteten. Det finns också rättigheter som rör rättssäkerhet, bl.a. att en rättegång ska vara rättvis. Andra rättigheter rör yttrande- och informationsfrihet. Alla fri- och rättigheter är inte absoluta utan får begränsas under vissa förutsättningar. Av regeringsformen framgår även att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund Europakonventionen. Se 2 kap. RF.

#### 4.1.1 Förtrolig kommunikation, kartläggning och övervakning

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av förtroliga brev och andra förtroliga försändelser samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Därtill är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Se 2 kap. 6 § RF.

Vad först gäller förtroliga försändelser påpekades det i förarbetena till bestämmelsen att eftersom den endast avser förtroliga meddelanden omfattas t.ex. inte samtal i en folksamling av skyddet. Däremot avser skyddet både hemlig avlyssning i realtid och genom upptagningar för senare lyssning. Det avser även filmning av läpprörelser. Det framhölls också särskilt att en åtgärd som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts, men som inte innefattar undersökning av t.ex. brevet, inte ska uppfattas som ett ingrepp i skyddet mot förtrolig kommunikation utan i stället ses som en begränsning i yttrande- och informationsfriheterna. Se prop. 1975/76:209 s. 123, 147 och 148.

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt i vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Se prop. 2009/10:80 s. 250.

#### 4.1.2 Yttrande- och informationsfrihet

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet, 2 kap. 1 § RF. Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Åtgärder som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts utgör ingrepp i dessa rättigheter, prop. 1975/76:209 s. 123. Postkontroll, som beskrivs i avsnitt 3.6 får anses vara ett exempel på detta. Detsamma måste rimligen avse elektroniska meddelanden,



som kan stoppas med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se avsnitt 3.2.

### 4.1.3 Begränsningar av fri- och rättigheterna

Såväl yttrandefriheten och informationsfriheten som skyddet mot övervakningsåtgärder, kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och intrång i förtrolig kommunikation kan begränsas endast genom lag (eller genom bemyndigande i lag) och bara under vissa förutsättningar. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Se 2 kap. 20 och 21 §§ RF. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att de är ägnade att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, prop. 1975/76:209 s. 153.

Föreskrifter som avser ingrepp från det allmänna i enskildas personliga (eller ekonomiska) förhållanden ska regleras i lag, 8 kap. 2 § första stycket 2 RF.

## 4.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Flera av rättigheterna och friheterna i konventionen berörs när regleringen och användningen av hemliga tvångsmedel analyseras. Innebörden av konventionens artiklar har närmare uttolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i Strasbourg.

### 4.2.1 Rätten till privatliv

Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen. Inskränkningar i åtnjutandet av rättigheten får endast göras med stöd

av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för privatlivet innefattar både ett förbud för staten att göra otillåtna ingrepp i privatlivet och en skyldighet för staten att genom bl.a. lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskildes privatliv, familjeliv och korrespondens mot ingrepp från andra. Se X och Y mot Nederländerna § 23, von Hannover mot Tyskland § 57 och K.U. mot Finland §§ 47–49.

Skyddet är omfattande. Europadomstolen har flera gånger framhållit att det inte är möjligt att definiera begreppet genom en uttömmande beskrivning av olika aspekter som rör den enskildes privata förhållanden. Begreppet täcker olika aspekter av en enskild individs såväl fysiska som psykiska integritet. Utan att gå in i detalj på vad som omfattas kan särskilt nämnas kommunikation genom telefon och e-post, rörelsemönster, personuppgifter samt en persons ära och hem. Det följer också av bestämmelsen att det ska finnas rättsmedel för att effektivt bekämpa brott, som utgör ett ingrepp i brottsoffrets rätt till privatliv. Även uppgifter som är hänförliga till en persons yrkesliv kan omfattas av rätten till privatliv. Om staten lagrar information hänförligt till folks privatliv, kan både det och tillgången till informationen utgöra ett intrång i rätten till privatliv. Det gäller även om informationen består av enbart av offentliga och okänsliga uppgifter samt sker utan hjälp av något hemligt tvångsmedel. Se Gillberg mot Sverige § 66, Rotaru mot Rumänien § 43, Leander mot Sverige § 48, Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige § 72, S. och Marper mot Förenade kungariket § 66, Uzun mot Tyskland § 46 och Amann mot Schweiz §§ 65–67.

När det gäller hemliga tvångsmedel kan särskilt noteras att det inte bara är privatlivet för personen som tvångsmedlet riktas mot som är skyddat, utan även privatlivet hos den som t.ex. ringer till en avlyssnad telefon. Avlyssningen i sig innebär ett ingrepp, det spelar ingen roll om inspelningarna aldrig ens nått åklagaren utan förstörts och aldrig använts. Se Amann mot Schweiz § 45 och Kopp mot Schweiz §§ 51–53.

## Inskränkningar i skyddet

Skyddet för privatlivet är inte absolut utan får inskränkas. För att en inskränkning ska vara tillåten krävs det att den görs med stöd av lag och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter, artikel 8.2 i Europakonventionen.

Med ”med stöd av lag” avses dels att åtgärden har utförts i enlighet med vad som föreskrivits i nationell rätt, dels att regeln ska vara tillgänglig för den som berörs av åtgärden och att konsekvenserna av bestämmelsen ska vara förutsebara, Kopp mot Schweiz § 55. Lagen måste ge skydd mot godtycke även om det kan vara godtagbart att de rättstillämpande myndigheterna får ett visst tolkningsutrymme, så länge gränserna för den skönsrättsliga bedömningen är tillräckligt klara, Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5:e uppl. s. 369 och 370.

Huruvida en åtgärd är nödvändig i ett demokratiskt samhälle är mer svårbedömt. Konventionsstaterna har också ett visst eget tolkningsutrymme för avvägningar mellan å ena sidan respekten för en persons privatliv och å andra sidan det intresset som åtgärden avser att skydda. Utrymmet varierar från fall till fall, beroende på bl.a. hur väsentlig rättigheten är, vad åtgärden består av och det eftersträfvade syftet. Bedömningen ska grundas på en sammantagen bedömning av alla omständigheter. Ingreppet ska vara proportionerligt och svara mot ett angeläget samhälleligt behov. Se Roman Zakharov mot Ryssland § 232 samt S och Marper mot Förenade kungariket §§ 101 och 102.

### 4.2.2 Yttrandefrihet

Var och en har rätt till yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Utövandet av yttrandefriheten får inskränkas genom lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för

hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

### 4.2.3 Rätten till en rättvis rättegång

Artikel 6 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Det råder viss oklarhet om artikelns tillämplighet när det gäller förfarandet för hemliga tvångsmedel. Oavsett blir frågan om en rättvis rättegång av intresse när det som bevis i en rättegång åberopas t.ex. överskottsinformation från hemlig tvångsmedelsanvändning eller uppgifter som erhållits vid olagliga övervakningsåtgärder, se t.ex. Kennedy mot Förenade Kungariket §§ 174, 175 och 184.

Artikel 6 innehåller inte några regler om vilka bevis som får tillåtas under förundersökning och rättegång. I stället får en bedömning göras om rättegången som helhet, inbegripet hur bevisningen erhållits, varit rättvis. Avgörande har, för det fall det förekommit en kränkning av t.ex. privatlivet, varit bl.a. kränkningens karaktär. Andra exempel på omständigheter som Europadomstolen beaktat är om en tilltalad under rättegången haft möjlighet att ifrågasätta tillförlitligheten av en åberopad inspelning som gjorts vid hemlig televyssning, om det varit möjligt att hålla förhör med ansvarig polis samt om beviset som erhållits på olaglig väg varit det enda bevis som lett till fällande dom. Vidare har hänsyn tagits till hur stor risken varit för att beviset inte är pålitligt eller att det t.ex. inte är den tilltalades röst som är inspelad. Det har också spelat roll om avlyssningen varit olaglig eller om det bara saknats uttryckligt stöd i lag. Se P. G. och J. H. mot Förenade kungariket §§ 76–81, Khan mot Förenade Kungariket §§ 34–40 samt NJA 2003 s. 323.

Som huvudregel har en tilltalad rätt till att få del av all bevisning som finns tillgänglig för åklagaren för och emot åtalet. Det är där- emot inte en absolut rätt. Andra intressen, såsom nationell säkerhet, risken för att ett vittne utsätts för repressalier eller behovet av att hålla polisens utredningsmetoder hemliga, kan inverka på möjligheterna att få del av materialet. Även skyddet för andra personers grundläggande rättigheter kan få betydelse. Det måste emellertid vara strikt nödvändigt att den tilltalade inte får del av uppgifterna.

Prövningen av om de ska hemlighållas måste göras rättssäkert. Europadomstolen har t.ex. ansett det inte vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång att åklagaren på egen hand beslutar att informationen ska hemlighållas. Det är också viktigt att förfarandet i övrigt görs på ett sådant sätt att det uppväger de nackdelar som drabbar försvaret. Se *Natunen mot Finland* §§ 39 och 40, *Rowe och David mot Förenade kungariket* §§ 59–63 samt *van Wesenbeeck mot Belgien* § 68.

Europadomstolens nämnda mål *Natunen mot Finland* avsåg hemlig avlyssning av en person. Vissa av de inspelade samtalen återropades till styrkande av att *Natunen* var inblandad i en narkotikaaffär. *Natunen* krävde inför hovrättsförhandlingen att få del även av de andra inspelade samtalen, eftersom de skulle bevisa att det var annat än narkotika som samtalen rörde. Polisen hade förstört alla inspelningar som inte återropats som bevisning, eftersom de bedömts inte handla om någon brottslig verksamhet. Sådana inspelningar var inte heller tillåtna att behålla enligt den nationella lagstiftningen. Europadomstolen ansåg det inte vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång att polisen, ens i samråd med åklagaren, ska kunna bedöma vilket material som är relevant och inte, utan något som helst samråd med den tilltalade eller försvararen. Se även rättsfallet *Janatuinen mot Finland*.

#### 4.2.4 Rätten till ett effektivt rättsmedel

Var och en som fått sina i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkta ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Med ett effektivt rättsmedel avses ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden eller inte. Det krävs inte att prövningen sker inför domstol; även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel, utan flera rättsmedel kan tillsammans uppfylla kravet. Se artikel 13 i Europakonventionen och SOU 2012:44 s. 117.

#### 4.2.5 Kraven på hemliga tvångsmedel

Det råder knappast något tvivel om att de hemliga tvångsmedlen utgör ingrepp i den enskildes privata sfär och det skydd som omfattas av artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har ställt upp ett flertal krav för staternas användning av hemliga tvångsmedel.

##### Förutsebarhet

Det måste vara förutsebart när hemliga tvångsmedel får användas. Det betyder inte att den enskilde ska kunna förutse t.ex. när polisen kommer att avlyssna dennes kommunikationer och anpassa sig därefter. Däremot ska det finnas klara och detaljerade regler som beskriver i vilka situationer och under vilka förutsättningar som myndigheterna får använda tvångsmedlen. Reglerna måste vara så klara och detaljerade att medborgarna skyddas från godtyckliga övervakningsåtgärder. De ska dessutom vara juridiskt bindande; det räcker inte att de t.ex. framgår av polisens riktlinjer. Det sagda gäller både vid individuella tvångsmedel och vid mer generell övervakning. Se Weber och Saravia mot Tyskland § 93, Liberty m.fl. mot Förenade Kungariket §§ 62 och 63, Khan mot Förenade kungariket §§ 26 och 27 samt Roman Zakharov mot Ryssland § 229.

Domstolen har satt upp ett antal minimigarantier som bör finnas föreskrivna i den nationella lagstiftningen för att undvika maktmissbruk, de viktigaste punkterna har bedömts vara de två förstnämnda, se t.ex. Roman Zakharov §§ 231 och 243:

- karaktären på de brott som kan ge upphov till ett tvångsmedelsbeslut
- en definition av den kategori personer som skulle kunna riskera att bli föremål för tvångsmedlet
- en begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av den erhållna informationen
- försiktighetsåtgärder vid överföring av informationen till andra parter

- förutsättningar för när informationen (t.ex. inspelningar) kan eller måste raderas.

Vad avser karaktären på de förseelser som kan föranleda övervakning krävs inte att det finns en lista med namngivna brott; det är tillräckligt med exempelvis information om minimistraff för brottet. Europadomstolen har varit tydlig med att även för hemliga tvångsmedel behöver lagarna kunna vara utformade så att användningsområdet inte blir överdrivet begränsat eller påverkas av att omständigheter förändrar sig över tid, t.ex. har domstolen ansett begreppen ”fara för terrorhandlingar” och ”behov av räddningsåtgärder” som tillräckligt tydliga. Däremot är det normalt inte tillräckligt med så generella begrepp som nationell säkerhet, allmän ordning eller till skydd för någons rättigheter, i vart fall om det inte på annat sätt är tydligt under vilka omständigheter hemliga tvångsåtgärder får användas i förhållande till dessa ändamål. Användningsområdet måste vara begränsat så pass mycket att det inte ger möjlighet till missbruk. Samtidigt har Europadomstolen tydliggjort att de hot som finns mot t.ex. nationell säkerhet kan variera och vara svåra att i förväg definiera. Se Roman Zakharov mot Ryssland §§ 231 och 243–248, Szabó och Vissy mot Ungern § 64, Iordachi m.fl. mot Moldavien § 46 samt Kennedy mot Förenade kungariket § 159.

När det gäller avgränsning av personkategori har Europadomstolen ansett det kunna vara berättigat att även personer som inte är misstänkta för brott men som kan ha upplysningar om brottet berörs av åtgärden, bl.a. har domstolen bedömt det vara befogat att avlyssna en telefon tillhörande partnern till en dödad person, Greuter mot Nederländerna samt Roman Zakharov mot Ryssland § 245.

Någon exakt tid för hur länge ett tvångsmedel får pågå finns inte. Finns det tydliga lagregler för hur länge ett tillstånd till en hemlig övervakningsåtgärd får gälla, vilka omständigheter som krävs för att förnya tillståndet och under vilka förutsättningar tillståndet måste upphävas har Europadomstolen ansett det möjligt att avlyssningens totala omfattning kan bestämmas av den verkställande myndigheten, Roman Zakharov mot Ryssland § 250.

Vad gäller skyldigheten att förstöra uppgifter har Europadomstolen ansett det lämpligt med en förstörandeskyldighet för sådana uppgifter som inte har något att göra med det syfte för vilka

de har inhämtats, Roman Zakharov mot Ryssland § 255; se dock avsnitt 4.2.3. Det bör också finnas rutiner för vad man ska göra om t.ex. det visar sig att ett avlyssnat samtal omfattas av sekretessen mellan advokat och klient samt bestämmelser om vilka samtalskategorier som omfattas av ett eventuellt avlyssningsförbud. Europadomstolen har kritiserat ett förfarande där det varit upp till en anställd på postkontorets juridiska avdelning att göra bedömningen om avlyssnade uppgifter omfattades av en advokats rådgivningsverksamhet och därmed av ett avlyssningsförbud eller om det rörde privata angelägenheter och samtalet därför fick avlyssnas. Se Iordachi m.fl. mot Moldavien § 50 och Kopp §§ 73 och 74.

Det kan konstateras att den grad av förutsebarhet som krävs varierar beroende på vilken typ av hemlig tvångsåtgärd som lagstiftningen avser och hur ingripande åtgärden är. I ett mål om dold gps-övervakning av förflyttningar på offentliga platser, uttalade Europadomstolen att de relativt strikta krav som minimistandarden ställer har utarbetats i mål om telefonavlyssning. Domstolen fann att dessa krav inte var fullt ut tillämpliga i målet eftersom en sådan övervakning utgjorde ett mindre intrång i privatlivet, Uzun mot Tyskland §§ 65 och 66, jämför även P.G. och J.H. mot Förenade kungariket § 42.

## Nödvändig i ett demokratiskt samhälle

Frågan om ett hemligt tvångsmedel eller utförandet av en hemlig tvångsåtgärd är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle får bedömas utifrån en sammanvägning av flera omständigheter. Det är bl.a. viktigt att det finns adekvata och effektiva garantier mot missbruk. Andra omständigheter av vikt är t.ex. karaktären på åtgärden, omfattningen och varaktigheten av åtgärden, skälen för åtgärden, vem som är behörig att besluta om, genomföra och övervaka åtgärden samt vilka rättsmedel som finns. Exempelvis skulle en vid formulering av villkoren för att få använda ett hemligt tvångsmedel delvis kunna uppvägas av en förhandskontroll i domstol. Det måste finnas förfaranderegler som säkerställer att användningen inte går utöver vad som är nödvändigt. Se Roman Zakharov mot Ryssland §§ 232, 248, 249, Kennedy mot Förenade kungariket § 153 samt Uzun mot Tyskland § 63.



## Kontroll och tillsyn

Kontroll och tillsyn av tvångsmedelsanvändningen bör ske vid tre tillfällen: genom tillståndsprövningen (förhandskontroll), under verkställandet och efter att åtgärden upphört. Eftersom den berörde inte är medveten om den hemliga övervakningsåtgärden, i vart fall inte vid de två första tillfällena, är det viktigt att det finns fastställda rutiner för kontrollen. Det är enligt Europadomstolen önskvärt att lägga ansvaret för granskningen på en domare, eftersom domstolens kontroll erbjuder de bästa garantierna för oberoende, opartiskhet och korrekta rutiner. Däremot har Europadomstolen inte uppställt något krav på domstolsprövning, utan uttalat att även andra oberoende myndigheter kan agera som beslutsfattare och tillsynsorgan. Det är dock inte lämpligt att samma myndighet både fattar beslut och utövar den efterföljande tillsynen, oaktat om kontrollen görs av beslutsfattarens överordnade. Vid mindre integritetskränkande hemliga tvångsåtgärder, såsom positionsövervakning genom gps, har domstolen ansett det tillräckligt med en domstolsprövning efter att åtgärden redan skett, exempelvis med följderna att uppgifter som framkommit genom övervakningen inte får användas som bevis i rättegång, om övervakningsåtgärden inte varit lagenlig. Se *Roman Zakharov mot Ryssland* §§ 233, 258, 275, 280 och 292, *Szabó och Vissy mot Ungern* § 77 samt *Uzun mot Tyskland* §§ 71 och 72.

Beslutsmyndigheten måste kunna göra en egen bedömning både om huruvida skäligen misstanke föreligger och om åtgärden är nödvändig och proportionell. Innehållet i beslutet måste klart och tydligt identifiera den person som ska övervakas (t.ex. genom namn, adress, telefonnummer eller annan information av betydelse) eller vissa bestämda lokaler som övervakningen ska utföras i. Se *Roman Zakharov mot Ryssland* §§ 260 och 264.

Europadomstolen har godtagit att övervakning kan påbörjas utan att förhandsprövning gjorts, under förutsättning att det endast sker i berättigade fall, t.ex. vid omedelbara och allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller när det föreligger en omedelbar risk att ett allvarligt brott ska begås, samt att det i efterhand sker en prövning av domstol eller oberoende myndighet, *Roman Zakharov mot Ryssland* §§ 266 och 267 samt *Szabó och Vissy mot Ungern* § 81.

De verkställda åtgärderna ska dokumenteras för att tillsynsorganet senare ska kunna genomföra vederbörlig tillsyn. Europadomstolen har kritiserat en lagstiftning i vilken det inte fanns någon utomstående som kontrollerar att åtgärderna överensstämmer med tillståndet och att uppgifter förstörs efter den tid som den nationella lagen krävde. Se *Roman Zakharov mot Ryssland* § 272, *Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhiiev mot Bulgarien* § 85 och *Goranova-Karaeneva mot Bulgarien* § 47.

Tillsynsorganet måste, utöver att vara oberoende i förhållande till den verkställande myndigheten, ha tillräckliga befogenheter och behörigheter för att genomföra en fortlöpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen. Det innebär bl.a. att tillsynsorganet ska kunna få tillgång till allt material av betydelse, även om det omfattas av sekretess. De befogenheter som avses kan t.ex. vara att tillsynsorganet kan avbryta en pågående åtgärd eller kräva att inhämtad information ska förstöras. Även tillsynsmyndighetens verksamhet bör vara föremål för offentlig granskning, t.ex. genom rapporter om utförda åtgärder. Se *Roman Zakharov mot Ryssland* §§ 275 och 281–283.

### Information till berörda

Som huvudregel ska den som varit föremål för en hemlig tvångsåtgärd underrättas om det, för att han eller hon inte ska berövas möjligheten att söka gottgörelse för eventuell olaglig användning av tvångsmedlet. Europadomstolen har emellertid inte uppställt något absolut krav på underrättelse, med hänvisning till att underrättelsen kan äventyra syftet med åtgärden och avslöja hemliga arbetsmetoder eller agenter inom den brottsbekämpande myndigheten. Att berörda inte i efterhand blir informerade kan således inte i sig rättfärdiga slutsatsen att den hemliga tvångsåtgärden inte var ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle”. Däremot får det inte innebära att den berörda personen i praktiken berövas sin möjlighet att söka gottgörelse för olagliga övervakningsåtgärder. Domstolen har t.ex. godtagit att en oberoende myndighet avgör om underrättelse ska skickas och att underrättelse kan underlåtas om det finns möjlighet för en enskild, som misstänker att han eller hon är föremål för en hemlig tvångsåtgärd, att vända sig till en oberoende domstol med utred-

ningsbefogenheter. En underrättelse bör dock skickas så fort sekretessen inte längre utgör ett hinder. Se Klass m.fl. mot Tyskland § 58 samt Roman Zakharov mot Ryssland §§ 286–288 och Kennedy mot Förenade kungariket § 167.

### **Inhämtad information**

Den nationella lagstiftningen måste innehålla tillfredsställande mekanismer för att övervaka vad som sker med inhämtade uppgifter, inklusive överskottsinformation. Vad som krävs i fråga om skyddsåtgärder beror, åtminstone i viss utsträckning, på det aktuella intrångets natur och omfattning. Europadomstolen har t.ex. funnit att en reglering om telefonövervakning innehöll tillräckliga garantier mot missbruk, trots att det saknades lagregler (i motsats till interna riktlinjer för polisen) om lagring och förstörande av den information som samlades in. Som nämns ovan bör det även finnas en oberoende tillsyn över att reglerna om överskottsinformation och förstörande av information följs. Se P.G. och J.H. mot Förenade kungariket §§ 13 och 47 samt Goranova-Karaeneva mot Bulgarien § 47.

Artikel 8 i Europakonventionen innehåller inget förbud mot att använda överskottsinformation för att utreda och bevisa brott. Europadomstolen har inte gjort gällande att en sådan användning är otillåten. Av domstolens praxis framgår tvärtom att varje stat har utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom t.ex. intresset av att förebygga och utreda brott. Se prop. 2004/05:143 s. 35.

### **Sekretess till skydd för den enskilde**

Europadomstolen har förespråkat att det finns tydliga regler om hur erhållen information ska bearbetas och åtgärder för att hålla informationen hemlig. Det åligger den brottsbekämpande myndigheten t.ex. att se till att avlyssnat material hålls hemligt och inte kommer till allmänhetens kännedom, i vart fall om innehållet är av privat natur. Detta gäller emellertid inte med samma styrka om materialet varit del av en domstolsprocess. Bara den informationen att någon är misstänkt för brott bör behandlas försiktigt, eftersom den brottsbekämpande

myndigheten annars kan skada personens goda namn och rykte och därmed göra sig skyldig till ett otillåtet ingrepp i privatlivet. Se Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien § 86 och Goranova-Karaeneva mot Bulgarien §§ 47 och 51, Drakšas mot Litauen §§ 60 och 61 samt Mikolajová mot Slovakien §§ 53–63.

## 5 Säkerhets- och integritets- skyddsnämndens tillsyn

### 5.1 Inledande anmärkningar

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ("SIN") utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas tvångsmedelsanvändning. Nedan följer en sammanfattning av de av SIN:s publicerade uttalanden som vi bedömt vara relevanta för utredningen. Vi har gått igenom samtliga publicerade uttalanden sedan år 2013. Varje avsnitt är ordnat utifrån uttalandenas ålder med det senaste uttalandet först.

Många av SIN:s tillsynsärenden har utgått från ärenden i vilka åklagare har meddelat SIN att underrättelse till enskild har underlåtit på grund av långvarig sekretess. En anledning till detta är att den enskilde i dessa fall inte känner till tvångsmedelsanvändningen och SIN därför kan sägas förvalta den enskildes möjlighet till kontroll. En stor del av uttalandena rör de brottsbekämpande myndigheternas dokumentation, förstöring av upptagningar och uppteckningar samt underrättelser till dem som berörts av tvångsåtgärden. SIN har också kontrollerat att verkställighet av hemliga tvångsgärder skett i enlighet med tillstånden. Granskningen av Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning har i huvudsak avsett inhämtning enligt inhämtningslagen. Även många ärenden avseende den öppna polisen och Tullverket rör sådan inhämtning, vilket kan tyckas naturligt, eftersom sådana åtgärder inte föregås av någon förhandskontroll och behovet av tillsyn därför är större än vid annan tvångsmedelsanvändning. Tillsynen har främst avsett tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken och inhämtningslagen; endast något enstaka uttalande rör preventivlagen.

Vid en granskning har det framkommit att ett samtal mellan misstänkt och en advokat avlyssnats, vilket nämnden uttalat sig om.

Därtill har nämnden den 28 mars 2018 publicerat ett uttalande om avlyssningsförbudet, dnr 158-2017, se avsnitt 5.3.3.

När det gäller Åklagarmyndighetens tvångsmedelsanvändning framgår det av SIN:s tillsyn som att ordningen på dokumentation, akter och bevakning varierar. Den kritik som framkommer rör främst att beslut om förstörande av material och om huruvida berörda ska underrättas tas för sent. Det saknas också ofta anteckningar om när förundersökningen avslutats eller nedlagts eller när målet slutligt avgjorts, vilka behövs för att kunna bedöma om det i rätt tid tagits beslut om förstöring av material och om underrättelse till enskilda kan lämnas.

För Polismyndighetens del synes det finnas viss problematik med att material inte förstörs i omedelbar anslutning till åklagarens beslut om förstörande; det är inte ovanligt att det kan ta flera månader. Det är inte heller alltid som intyg om att materialet förstörts har skickats till ansvarig åklagare. SIN har även gett Polismyndigheten kritik för att den hemliga övervakningsåtgärden i några fall har fortgått även efter att tillståndstiden löpt ut. Generellt sett har dock tvångsmedelsåtgärder utförts i enlighet med gällande tillstånd.

Överlag verkar de myndigheter som står under tillsyn ge SIN bra biträde. Det finns dock något fall där SIN ansett att tillsynen försvårats av att begärda handlingar kommit in för sent och att erforderliga undersökningar inte gjorts av den granskade myndigheten. Granskningarna har också försvårats av att dokumentationen i tvångsmedelsakterna i vissa fall varit bristfälliga.

I nästan varje uttalande ger SIN de brottsbekämpande myndigheterna kritik. I flera fall har SIN, enligt uttalandena, till Åklagarmyndigheten anmält att brott kan ha begåtts, t.ex. om avlyssning skett efter tillståndstiden. I något fall har Riksåklagaren informerats om brister som uppmärksammats. Nämnden har även gjort vissa påpekanden till t.ex. Justitiedepartementet. I flera ärenden har SIN gjort uppföljningar vid senare tillfällen.

## 5.2 Ansökningar och tillstånd

SIN granskade ett flertal av de tvångsmedelsärenden vid Åklagarmyndigheten i vilka rätten under år 2016 beviljat tillstånd till hemlig rumsavlyssning, dnr 99-2017. Nämnden uppmärksammade att det i

nästan alla ärenden fanns tillträdestillstånd, även när det framgått att den som disponerar platsen kommer att medverka till installationen. Vid förlängningar begärdes det också ofta tillträdestillstånd, trots att utrustningen redan var installerad. Nämnden ansåg att det var obehövligt med tillträdestillstånd i dessa fall.<sup>1</sup> Ytterligare en notering som SIN gjorde var att det i ansökningar om förlängning av tillståndet till tvångsåtgärden sällan fanns angivet vilka skäl som åklagaren lagt till grund för ansökan. Nämnden påpekade vikten av att sådana skäl anges, både för rättens prövning och för kontroll i efterhand.

I maj 2017 utförde SIN en inspektion vid Åklagarkammaren i Kalmar, 2017-11-15 dnr 82-2017. Vid inspektionen framkom att en åklagare ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation trots att behov saknades. Åklagaren hade aldrig haft för avsikt att verkställa beslutet utan begärde det för att få polisen att utföra hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i realtid. Enligt åklagaren var polisdistriktets uppfattning att tillstånd till hemlig avlyssning krävdes för sådan åtgärd. SIN påpekade att tillståndet inte haft stöd i lag.

Vid en granskning SIN gjorde år 2016, 2016-12-15 dnr 224-2016, framkom att åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm vid två tillfällen hade ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig kameraövervakning och tillstånd att i hemlighet skaffa sig tillträde för installation av tekniska hjälpmedel, trots att tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte begärts eller beviljats. Det var därmed inte möjligt att ge tillstånd för tillträdet. Det ena beslutet avsåg dessutom tillträde till en lägenhet som verkade vara en persons stadigvarande bostad. SIN anmälde förhållandena till Åklagarmyndigheten, som inledde en förundersökning om tjänstefel mot domare och åklagare. Den lades sedermera ned med motiveringen att det av förhör och inhämtat material framkommit bl.a. att den aktuella lägenheten inte har varit någons stadigvarande bostad. Efter det återupptog nämnden granskningen. I ett uttalande den 28 mars 2018, dnr 111-2017, konstaterade SIN att lagliga förutsättningar för tillträdestillstånd saknats och att åklagaren har ansvaret för att ansökan om hemligt tvångsmedel är lagligen grundad. Nämnden uttalade även att en ansökan om hemlig kameraövervakning enligt nämnden ska föregås

---

<sup>1</sup> Det ska emellertid noteras att tillträdestillstånd kan behövas för att justera eller plocka bort utrustning. Angående tillstånd för återtagande av utrustning, se avsnitt 7.2.6.

av en ingående prövning av hur tvångsmedlet ska verkställas. Uppgifter om antalet kameror och var de ska placeras bör normalt anges i ansökan, eftersom de uppgifterna är av central betydelse vid rättens proportionalitetsprövning och av vikt för prövningen av om tillståndet ska förenas med särskilda villkor. SIN påpekade även att det yttersta ansvaret för verkställighet av ett hemligt tvångsmedel får anses ligga på förundersökningsledaren.

SIN har granskat ett urval av tvångsmedelsärenden vid vilka det har fattats interimistiska beslut av åklagare under år 2015, 2016-09-14 dnr 109-2016. Utöver en enstaka bristfällig tidsangivelse kunde nämnden inte iaktta några fel eller brister vid handläggningen. Nämnden konstaterade att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten synes hantera interimistiska tillstånd till hemliga tvångsmedel på ett tillfredsställande sätt.

Vid en granskning av Åklagarmyndighetens användning av postkontroll under åren 2012–2014, 2016-02-17 dnr 151-2015, kunde SIN notera att åklagare i majoriteten av de granskade ärendena begärt tillstånd till postkontroll för en period från ett visst datum och inte, såsom föreskrivs i tillämplig bestämmelse, från dagen som befordringsföretaget delgavs beslutet. I samtliga ärenden saknades dokumentation om när besluten delgavs befordringsföretagen. Det framkom även att åklagare i två ärenden hade hävt beslutet om postkontroll i förtid, trots att någon sådan möjlighet inte finns för åklagare. SIN noterade också att åklagare i några ärenden hade underrättat den berörde och lagt upp bevakningsärenden för under rättelse, trots att någon sådan skyldighet inte finns. Detta föranledde emellertid ingen kritik. I stället uttalade SIN att en myndighet givetvis inte kan klandras för att den har underrättat enskilda i större utsträckning än vad lagen kräver.

Granskningen av postkontroll föregicks av en kartläggning av hur mycket tvångsmedlet användes av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, 2015-09-02 dnr 46-2015. Av kartläggningen framgick att Åklagarmyndigheten använt postkontroll vid 11 kammar/enheter under åren 2012–2014. Totalt hade tillstånd till postkontroll meddelats i 23 tvångsmedelsärenden. Åtgärderna resulterade i beslag i 8 av dessa ärenden. Ekobrottsmyndigheten hade inte använt postkontroll i något ärende under samma tidsperiod.



## 5.3 Rättssäkerhetsgarantier vid verkställandet

### 5.3.1 Verkställighet utanför tillståndet

I ett av de ärenden som SIN granskade i samband med granskningen av ärenden om hemlig rumsavlyssning, dnr 99-2017, fanns det uppgifter i Polismyndighetens avlyssningssystem som tydde på att rumsavlyssning verkställts i en privatbostad under i vart fall tre dygn efter det att tillståndet till tvångsåtgärden hävts. Nämnden har anmält förhållandena till Åklagarmyndigheten, som inlett förundersökning.

SIN granskade samtliga tvångsmedelsärenden i vilka åklagare vid Ekobrottsmyndigheten under åren 2015 och 2016 meddelat nämnden att underrättelse om användning av hemligt tvångsmedel underlåtit, 2017-09-13 dnr 66-2017. I ett ärende hade åklagaren beslutat att avbryta en hemlig avlyssning avseende två telefonnummer innan tillståndstiden löpt ut och upprättade en beslutshandling för respektive telefonnummer. Ansvarig polisinspektör underrättade Ekobrottsmyndighetens centrala avlyssningsfunktion om endast ett förtida hävningsbeslut. Det andra numret kopplades ner först när tillståndstiden löpt ut. Nämnden konstaterade att hemlig avlyssning utförts under drygt tre veckor utan erforderligt tillstånd till åtgärden. Eftersom det förekommit fel som kan utgöra brott anmälde SIN förhållandena till Åklagarmyndigheten. I övriga kontrollerade ärenden bedömde SIN att verkställigheten skett i enlighet med tillstånden.

SIN har vid granskning konstaterat att Polismyndigheten (region Mitt) i oktober 2013 utfört hemlig avlyssning mot ett nummer efter att tillståndet hävts av åklagaren, 2017-02-16 dnr 39-2017. Avlyssningen pågick i vart fall under tolv timmar efter hävningen. Liknande omständigheter framkom vid granskning av Åklagarkammaren i Linköping hantering av hemliga tvångsåtgärder, 2017-01-25 dnr 22-2017. Polismyndigheten (region Öst) hade i april 2013 under i vart fall tolv timmar avlyssnat två nummer efter att tillståndet hävts.

Efter att SIN utfört tillsyn mot Göteborgs åklagarkammare, 2016-09-14 dnr 144-2016, framkom att Polismyndigheten i två ärenden verkställt tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utanför tillståndstiden. I det ena ärendet hade hemlig övervakning pågått cirka 34 timmar helt utan tillstånd och

uppgifter om meddelanden hade övervakats utan vederbörligt tillstånd under drygt 8 dagar. I det andra ärendet hade hemlig övervakning pågått under drygt 9 timmar utan tillstånd.

Vid SIN:s granskning av ett tvångsmedelsärende vid Åklagarkammaren i Falun, 2014-12-11 dnr 2107-2014, framkom att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation använts innan något tillstånd meddelats.

### 5.3.2 Skyldighet att häva ett tillstånd

Vid en inspektion vid Åklagarkammaren i Kalmar i maj 2017 av ärenden som inletts under åren 2015 och 2016, 2017-11-15 dnr 82-2017, framgick att åklagare i tre fall underlåtit att häva tillstånden till de hemliga tvångsåtgärderna, trots att det framkommit att besluten inte skulle verkställas. Nämnden konstaterade att det inte var tillräckligt att åtgärder vidtagits för att hindra verkställighet.

Vid en granskning av ärenden vid Åklagarkammaren i Östersund, 2015-11-18 dnr 2144-2014, framkom att åklagaren i ett ärende haft tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under fyra månader. Emellertid förekom det endast teletrafik de inledande tre dagarna och den sista månaden. Beslut om avlyssning mot två andra personer i samma ärende hade hävts. Det fanns inte dokumenterat och gick inte att klarlägga hur åklagaren resonerat kring den tredje personen. SIN ansåg att omständigheterna talade för att åklagaren borde ha hävt tillståndet även mot den tredje personen.

### 5.3.3 Avlyssningsförbud

I oktober 2017 beslutade SIN att granska Polismyndighetens rutiner avseende avlyssningsförbudet i 27 kap. 22 § RB, vilket resulterade i ett uttalande den 28 mars 2018, dnr 158-2017. Granskningen var fokuserad på hur meddelanden som träffas av förbudet identifieras, vilka rutiner som finns för att avbryta en otillåten avlyssning, hur Polismyndigheten agerar när det råder tveksamhet om förbudet aktualiserats, vilken dokumentation som görs och vilka rutiner som finns för förstörande av upptagningar och uppteckningar som omfattas av förbudet.

Polismyndigheten uppgav i huvudsak följande till SIN med anledning av granskningen. Telefonsamtal eller annat tal som inte är tillåtna att avlyssna identifieras genom att personalen som utför avlyssningen uppmärksammar samtalets innehåll. Därutöver kontrolleras nya nummer, som har kontakt med det avlyssnade numret, i öppna register. På så sätt uppmärksammas om numret tillhör t.ex. en advokatbyrå. Nummer som kopplas till en person som omfattas av förbudet markeras i avlyssningssystemet. När ett sådant nummer kommunicerar varnar systemet. Om det råder oklarheter om ett meddelande omfattas av förbudet tillämpas försiktighetsprincipen. Vid tveksamma fall lämnas samtalet vidare till ansvarig för HTM-funktionen (som ansvarar för hanteringen av hemliga tvångsmedel) som avgör om åklagaren ska bedöma samtalet. Framkommer det att den misstänkte talar med en person som omfattas av förbudet, avbryts avlyssningen och meddelandet flaggas med särskild markering. Om ett meddelande omfattas av förbudet raderas innehållet men data om samtalet sparas. Samtalen granskas inte i sin helhet om det klart framgår att den som talar är en person som omfattas av avlyssningsförbudet. För textmeddelanden görs en granskning av första meddelandet. När det första meddelandet markerats som ett meddelande som omfattas av förbudet tas kommande meddelanden från samma adress bort utan att läsas. Samma rutiner tillämpas i alla regioner. SIN tog även del av Polismyndighetens riktlinjer (PM 2017:53) avseende användning och hantering av hemliga tvångsmedel.

Nämnden bedömde att bestämmelserna om avlyssningsförbudet är komplexa och svårtillgängliga. SIN påpekade att det var bra att en försiktighetsprincip tillämpades men framhöll samtidigt att det bara är vissa uppgifter som omfattas av förbudet. SIN såg positivt på att det dokumenterades när avlyssningsförbudet aktualiserats. Polismyndighetens riktlinjer bedömde SIN vara kortfattade, ofullständiga och så generellt utformade att de inte ger någon egentlig vägledning. Särskilt påpekades att det vore av värde om det funnits vägledning i frågan om vilka präster och andra med motsvarande ställning som omfattas av avlyssningsförbudet.

Under en inspektion hos Ekobrottsmyndigheten, 2013-06-18 dnr 16-2013, framkom att ett telefonsamtal mellan en misstänkt och en advokat hade avlyssnats. Advokaten hade tidigare varit offentlig försvarare för den misstänkte, men hade vid tiden för avlyssningen

inget sådant uppdrag. Nämnden ansåg att åklagarens ställningstagande att ta del av telefonsamtalet inte präglats av en sådan försiktighet som är påkallad och som förordas i Ekobrottsmyndighetens riktlinjer. Nämnden ansåg att åklagaren borde ha beslutat att omedelbart förstöra materialet från samtalet. Detta hände innan avlyssningsförbudet utvidgades.

### 5.3.4 Dokumentation, granskning och förstöring

I ett ärende vid Södertörns åklagarkammare, som SIN granskade i samband med granskningen av ärenden om hemlig rumsavlyssning från år 2016, dnr 99-2017, hade beslut om förstöring av material fattats drygt tre månader efter lagakraftvunnen dom i målet. Enligt åklagarkammaren berodde det sena beslutet på att bevakningsrutinen brustit. I övriga ärenden hade beslut och intyg om förstöring hanterats på ett godtagbart sätt. Det var också överlag bra ordning i såväl tvångsmedelsdiariet som i akterna.

Vid en inspektion vid Åklagarkammaren i Kalmar, 2017-11-15 dnr 82-2017, granskade SIN samtliga tvångsmedelsärenden som inlets under åren 2015 och 2016. Vid inspektionen framkom att beslut om förstöring i en fjärdedel av ärendena hade fattats mellan två och fjorton månader efter att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I flera av ärendena saknades det intyg om att beslut om förstöring hade verkställts och i två ärenden fanns det två olika intyg avseende samma material. Av vad nämnden kunde utläsa föranledde det inte att åklagarkammaren hade tagit någon kontakt med Polismyndigheten. Nämnden anmärkte även på att beslut om att häva tvångsmedelsåtgärder i förtid och underrättelse till tingsrätten om att hävning skett inte dokumenterats i enlighet med Åklagarmyndighetens föreskrifter. I några ärenden saknades det också information om när förundersökningen avslutades eller motsvarande uppgift. Kammarchefen uppgav bl.a. att kammaren bytt diariesystem för hemliga tvångsmedel och att tjänsteföreskrifterna därmed uppdaterats i maj 2017. De nya föreskrifterna innehåller bl.a. skärpta rutiner för kontroll och påminnelse av att förstörelsebeslut verkställs.

SIN har i september 2017 anmärkt mot Ekobrottsmyndigheten att ett beslut om förstöring har fattats sent, sju veckor efter laga-kraftvunnen dom, 2017-09-13 dnr 66-2017. Vice chefsåklagaren på kammaren påpekade att det inte fanns bestämmelser i rättegångsbalken och inte heller några riktlinjer från Ekobrottsmyndigheten om tid för förstöring samt ansåg att beslutet därför fattats så skyndsamt som kunde krävas. SIN framhöll att beslut om förstöring ska verkställas så snart det kan ske. Nämnden ansåg inte att erforderlig skyndsamhet hade iakttagits. Av samma uttalande framgår att Ekobrottsmyndigheten vid ett tillfälle hade överfört överskotts-information från ett tvångsmedelsärende till en annan förundersökning utan att den mottagande förundersökningsledaren erinrats om att ansvaret för förstöring av det överförda materialet övergått till honom eller henne. Nämnden noterade att Ekobrottsmyndighetens egna rekommendationer i syfte att undvika oklarheter kring vem som bär ansvaret för förstöring av överskottsmaterialet inte hade följts.

SIN har vid en granskning av vissa tvångsmedelsärenden hos Ekobrottsmyndigheten under åren 2015 och 2016, 2017-09-13 dnr 66-2017, bedömt att det överlag är god ordning i såväl tvångsmedelsakter som bevakningsärenden och att handläggningen generellt sett varit lätt att följa. I drygt hälften av de granskade ärendena saknades emellertid dokumentation om när förundersökningen avslutats, när den enskilde avförts från utredningen eller när målet avgjorts slutligt.

Vid en granskning av samtliga tvångsmedelsärenden i vilka åklagare vid Åklagarkammaren i Uppsala under år 2016 meddelat nämnden att underrättelse om användning av hemligt tvångsmedel underlåtits, 2017-09-13 dnr 67-2017, kunde SIN konstatera att i en tredjedel av ärendena hade beslut om förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning fattats mellan två och fyra månader efter det att förundersökningen hade lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Vid samma granskning framkom att det i hälften av ärendena saknades dokumentation om när förundersökningen avslutats eller motsvarande uppgift. Överlag var det däremot god ordning i akterna och handläggningen var generellt sett lätt att följa. Som förklaring till de sena besluten angav kammarchefen att ett flertal sjukskrivningar lett till att bevakningen

inte fungerat tillfredsställande. I samtliga ärenden som nämnden granskade hade verkställighet skett i enlighet med tillstånden.

Vid en granskning av Polismyndighetens (region Syd och Väst) verkställighet av åklagares beslut om förstöring av material från hemliga tvångsmedel, 2017-05-04 dnr 145-2016 och 147-2016, gav SIN allvarlig kritik mot myndigheten. Nämnden konstaterade att Polismyndigheten på ett flagrant sätt åsidosatt sina skyldigheter och att detta inneburit att grundläggande rättssäkerhetsgarantier till skydd för enskildas personliga integritet satts ur spel. Det som framkom vid granskningen var bl.a. följande. Intyg om förstöring hade i regel upprättats lång tid efter besluten om förstöring och först efter upprepade påminnelser från ansvariga åklagare. När det gällde den faktiska förstöringen hade det i åtta ärenden tagit mellan två och fem månader och i sexton ärenden mellan sex och elva månader, från beslutsdatum till dess att materialet förstörts. I sju ärenden tog det ännu längre tid och som längst två år. Endast i två ärenden hade verkställighet skett inom ett par veckor från beslutsdatum. I sex ärenden gick det inte att klarlägga när förstöringen skett. I flera fall kunde Polismyndigheten inte förklara missförhållandena och i andra fall hänvisades till sjukskrivningar, hur materialet förvarats, att besluten inte nått ansvarig utredare eller att utredaren bortsett från beslutet.

SIN har gett kritik mot hur en åklagare skött diarieföringen i ett ärende, 2017-03-29 dnr 211-2016. Det gick inte att utläsa varför en person fanns med i tvångsmedelsdiariet eftersom kopplingen mellan personen och ett avlyssnat nummer inte antecknats.

Vid en granskning av Åklagarkammaren i Västerås samtliga tvångsmedelsärenden under år 2015 i vilka åklagare meddelat SIN att underrättelse underlåtits, 2017-02-16 dnr 44-2016, kunde nämnden konstatera allvarliga fel och brister. Beslut om förstörande hade inte i något fall fattats i anslutning till att förundersökning nedlagts eller avslutats eller målet avgjorts slutligt. I ett ärende hade det tagit över tre år innan åklagaren tog beslut. I ett annat ärende, där beslut hade fattats, hade det tagit drygt två år innan materialet förstördes. SIN påtalade att det generellt rådde en påtaglig oreda i kammarens ärenden; det fanns flera fel och brister i diarieföringen och det var uppenbart att ansvariga åklagare saknat kontroll över vilka beslut som fattats. Andra brister som SIN påtalade var bl.a. att det endast i

ett fåtal ärenden fanns noterat när förundersökning avslutats eller motsvarande uppgift.

Under en inspektion vid Åklagarkammaren i Linköping, 2017-01-25 dnr 112-2016, granskade SIN i stort sett samtliga tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2012–2015. Nämnden kunde konstatera allvarliga fel och brister i handläggningen. I tre fjärdedelar av de ärenden där förstöringstidpunkten inträtt hade beslut om förstöring fattats mellan cirka sex månader och fem år efter det att förundersökningen lagts ned eller avslutats eller målet avgjorts slutligt.

Anställda vid Polismyndigheten (region Väst) hade i två fall under år 2014 och 2015 intygat att beslut om förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning verkställts, trots att så inte varit fallet, 2016-03-16 dnr 215-2015 och 2016-11-16 dnr 146-2016. Den förklaring som uppgavs var att befattningshavarna saknade erforderliga kunskaper om vilka åtgärder som måste vidtas med anledning av ett beslut om förstöring. SIN noterade att nämnden tidigare samma år hade påtalat motsvarande fel vid samma myndighet. Det uttalandet avsåg ett intyg som verkade ha utfärdats av förbiseende i maj 2015.

I mars 2016 utförde SIN en inspektion vid Göteborgs åklagarkammare, 2016-06-14 dnr 43-2016. Inspektionen omfattade tvångsmedelsärenden som inletts åren 2013–2015. I ett fåtal ärenden hade besluten om förstöring fattats mellan två och tio månader för sent och i ett ärende hade förstörelsebeslutet av förbiseende expedierats till Polismyndigheten närmare två månader efter att det fattades. I flera tvångsmedelsärenden saknades det intyg om att förstöringen hade verkställts. Nämnden ansåg att kammaren i övrigt överlag hade god ordning i såväl tvångsmedelsakter som bevakningsärenden.

SIN utförde en inspektion vid Malmö åklagarkammare, 2016-04-27 dnr 152-2015. Inspektionen omfattade tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2012–2014. I samtliga fall fanns tillstånd för de hemliga tvångsåtgärderna och verkställigheten hade skett i enlighet med tillstånden. I drygt två tredjedelar av ärendena hade beslut om förstöring av förbiseende fattats 2–15 månader för sent. I två ärenden diariefördes och expedierades besluten om förstöring till Polismyndigheten nio respektive tio månader efter beslutet. I många ärenden saknades det intyg på att förstöring av material hade verkställts. I flera fall hade inte heller förstöringen verkställts hos

Polismyndigheten, utan materialet hade bevarats mellan fyra och tolv månader efter åklagarens beslut. I de flesta ärendena saknades det dokumentation om när förundersökningen avslutats eller motsvarande uppgift. Överlag hade kammaren emellertid god ordning i tvångsmedelsakterna och bevakningsärendena.

Vid en granskning av Åklagarkammaren i Skövdes tvångsmedelsanvändning, 2016-03-16 dnr 86-2015, framkom att det i något ärende saknades anteckningar om att ett tillstånd hävts i förtid. Vidare framkom att beslut om förstörande fattats för sent i omkring hälften av ärendena. I något fall fanns två beslut avseende samma material. I två ärenden hade en anställd vid Polismyndigheten fattat beslut om förstörande, utan föregående kontakt med ansvarig förundersökningsledare. Nämnden konstaterade även att det fanns brister i dokumentationen vid kammaren. Det var t.ex. bara i ett fåtal ärenden som det hade antecknats när förundersökningen avslutats eller motsvarande uppgift. I något ärende hade flera tillstånd diarieförts på fel personer. Ett beslut hade diarieförts ett drygt år efter att det fattats. I flera ärenden saknades det noteringar om att förundersökningen övergått till Polismyndigheten, efter att tvångsmedelsanvändningen avslutats.

När SIN utförde en granskning av ärenden i vilka åklagare vid Åklagarkammaren i Uddevalla under år 2014 meddelat SIN att underrättelse underlåtit, 2015-12-15 dnr 111-2015, framkom bl.a. brister i dokumentationen. Vid något tillfälle hade åklagarens beslut att upphäva tillstånd till avlyssning inte antecknats och den efterföljande underrättelsen till domstol gjordes först tre veckor efter påstådd beslutstidpunkt. Enligt underrättelsen hade dessutom ett tillstånd som redan tidigare löpt ut hävts. Endast i ett fåtal ärenden fanns dokumentation om när förundersökningen avslutats eller motsvarande uppgift. Vidare framkom av granskningen att beslut om förstöring i flera fall fattats mellan nio månader och två år för sent. Kammarchefen hänvisade till bristande rutiner.

Vid en granskning av motsvarande ärenden vid Åklagarkammaren i Östersund, 2015-11-18 dnr 2144-2014, framkom bl.a. följande. I ett par ärenden hade material från hemlig tvångsmedelsanvändning bevarats trots att det borde ha förstörts. I ett av dessa ärenden hade åklagaren, enligt nämnden, uppenbarligen inte haft kontroll över materialet. Även en del andra brister i dokumentationen påpekades.



Åklagarkammaren i Luleå fick allvarlig kritik av SIN efter en inspektion av ärenden som avslutats under åren 2011–2013, 2015-03-25 dnr 137-2014. Granskningen visade att det i flera ärenden hade bevarats material från hemlig tvångsmedelsanvändning trots att det borde ha förstörts. I många ärenden saknades skriftliga beslut om förstöring och uppgifter om när förundersökningen avslutats. I de fall där den misstänkte hade informerats om tvångsmedelsanvändningen i samband med slutdelgivning var dokumentationen bristfällig. Åklagarkammaren i Karlstad fick liknande kritik för sin hantering av tvångsmedelsärenden under åren 2009–2014, 2015-03-25 dnr 2088-2014. Även Åklagarkammaren i Falun har fått kritik för att material bevarats trots att det borde förstörts samt för till viss del bristfällig dokumentation, 2015-02-18 dnr 325-2014. Granskningen avsåg ärenden som avslutats under åren 2011–2013.

Åklagarkammaren i Jönköping bedömdes ha god ordning i sina akter men det saknades intyg på att förstöring av material utförts, 2014-11-06 dnr 288-2014. Granskningen omfattade ärenden där åklagare under år 2013 hade meddelat SIN att underrättelse till enskild underlätits. Vid en granskning av motsvarande ärenden vid Åklagarkammaren i Växjö, 2014-11-06 dnr 287-2014, ansåg SIN att kammaren hade god ordning i sina akter. Men i samtliga granskade fall hade beslut om förstöring fattats för sent.

SIN har granskat samtliga ärenden i vilka Säkerhetspolisen använt hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen och där beslut om förstöring av material fattats under år 2013, 2014-05-22 dnr 562-2013. Granskningen var en uppföljning av en motsvarande granskning av ärenden år 2011, i vilken Säkerhetspolisen fick kritik för att i vissa fall dröjt med att verkställa beslut om förstöring. Säkerhetspolisen införde därefter nya rutiner. Nämnden konstaterade vid den senare granskningen att det i förhållande till tidigare granskning hade skett en påtaglig förkortning av tiden från beslut om förstöring till dess att allt material var förstört. Förstöring verkställdes i de allra flesta fallen inom en vecka från beslutet.

Vid en granskning hos Ekobrottsmyndigheten under år 2013, 2013-06-18 dnr 16-2013, framkom att myndigheten i de allra flesta fall hanterade hemliga tvångsmedel på ett tillfredsställande sätt men att material ibland förstörts flera månader efter det att målet mot den misstänkte avgjorts. SIN föreslog att Ekobrottsmyndigheten skulle utarbeta tydliga rutiner för att säkerställa förstöring i rätt tid.

I början av år 2013 gjorde SIN en granskning av flera åklagarkammare, 2013-05-22 dnr 5-2012 m.fl. Granskningen omfattade ett urval av ärenden där åklagare under år 2012 meddelat SIN att underrättelse till enskild underlåtit. Nämnden gjorde bl.a. följande iakttagelser. I samtliga fall fanns det tillstånd från domstol och verkställigheten skedde, i den mån det gick att bedöma, i enlighet med tillstånden. I några av de ärenden där hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning hade använts var det emellertid inte möjligt att kontrollera verkställigheten av besluten, eftersom det varken hos åklagarkammaren eller hos Polismyndigheten fanns någon dokumentation. I ett antal ärenden hade det inte fattats några beslut om förstöring förrän lång tid efter att förstörandetidpunkten inträtt och ibland först efter påpekande från nämnden. SIN påpekade vikten av att tydliga förstöringsrutiner finns vid åklagarkamrarna. I nästan hälften av de granskade ärendena framgick det varken av tvångsmedelsakten, bevakningsärendet eller tillhörande diarier när förundersökningen lagts ned eller avslutats. I ett förhållandevis stort antal ärenden saknades det skriftliga beslut om förstöring och dokumentation kring när besluten verkställts. Iakttagelserna var i stora delar liknande dem som gjorts vid tidigare granskningar. Nämnden ställde sig positiv till RättsPM 2012:8, som vid tiden togs fram av Åklagarmyndigheten.

#### **5.4 Underrättelse i efterhand till enskilda**

I ett ärende vid Västerorts åklagarkammare i Stockholm, som SIN granskade i samband med granskningen av ärenden om hemlig rumsavlyssning, dnr 99-2017, hade den första prövningen om huruvida den enskilde skulle underrättas gjorts nästan nio månader för sent. Enligt åklagarkammaren berodde förseningen på att åklagaren missuppfattat gällande rätt och trodde att prövningen skulle göras senast en månad efter att hela förundersökningen avslutats och inte senast en månad efter att den enskilde avförts från utredningen. Vid samma granskning uppmärksammade SIN att den första dokumenterade prövningen av om underrättelse skulle lämnas gjordes elva månader för sent i ett ärende vid åklagarkammaren i Helsingborg. Åklagaren uppgav att prövningar gjorts dessförinnan men att de inte dokumenterats. SIN ansåg att handläggningen förtjänade kritik.

SIN uttalade i november 2017 att handläggningen av underrättelser vid Åklagarkammaren i Kalmar inte var rättsenlig i vissa delar, 2017-11-15 dnr 82-2017. Vid en granskning av samtliga tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2015 och 2016 framkom att den första prövningen av om den enskilde ska underrättas i flera fall inte skett inom en månad från att förundersökningen avslutats. I ett ärende hade det dröjt upp till nio månader respektive ett år tills åklagaren gjort den första prövningen. I två ärenden saknades det uppgift om huruvida underrättelse hade lämnats. Det framkom senare att underrättelse inte hade lämnats men att underrättelseskyldigheten fullgjorts efter SIN:s påpekande. Första prövningen gjordes därmed nio respektive nitton månader efter att förundersökningen avslutats. I ett annat ärende bedömde åklagaren att underrättelse kunde underlåtas, eftersom integritetsintrånget bedömdes vara ringa, trots att den enskilde var misstänkt och något sådant undantag därmed inte var tillämpligt. Nämnden påpekade även att beslut om huruvida den enskilde ska underrättas ska fattas även om det är okänt var den enskilde befinner sig. Det bör då dokumenteras att beslutet inte kan expedieras.

SIN har anmärkt mot Ekobrottsmyndigheten för att den första prövningen av om den enskilde ska underrättas i ett ärende skett drygt fyra månader för sent, 2017-09-13 dnr 66-2017. Kammarchefen uppgav att förseningen berott på hög arbetsbelastning hos ansvarig åklagare. När förbiseendet uppdagades begärde Ekobrottsmyndigheten in underlag från Polismyndigheten. Beslut togs först efter att underlaget inkom fyra veckor senare. Nämnden konstaterade att en första prövning ska göras senast en månad efter att förundersökningen avslutats, oaktat om underlag för sekretessprövningen inkommit eller inte.

Vid en granskning av samtliga tvångsmedelsärenden i vilka åklagare vid Åklagarkammaren i Uppsala under år 2016 meddelat nämnden att underrättelse om användning av hemligt tvångsmedel underlåtit, 2017-09-13 dnr 67-2017, kunde SIN konstatera att den första prövningen av om den enskilde skulle underrättas om den hemliga tvångsmedelsanvändningen endast i ett fall gjorts inom föreskriven tid. Kammarchefen förklarade detta med bristande rutiner. SIN gav även kammaren kritik för att besluten om uppskjuten eller underlåten underrättelse endast bestod av hänvisningar till un-

derlag från Polismyndigheten. Underlagen innehöll endast standardiserade formuleringar. SIN ansåg därför att det kunde ifrågasättas om någon individuell sekretessprövning verkligen hade gjorts.

I en granskning av Åklagarkammaren i Västerås motsvarande ärenden för år 2015, 2017-02-16 dnr 44-2016, kunde nämnden konstatera att i några av ärendena var dokumentationen så bristfällig att det inte gick att följa hur underrättelseskyldigheten hade hantearats. I två av de granskade ärendena hade prövning om underrättelse inte skett inom den lagstadgade tiden.

Under en inspektion vid Åklagarkammaren i Linköping, 2017-01-25 dnr 112-2016, granskade SIN i stort sett samtliga tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2012–2015. I några tvångsmedelsärenden hade den första prövningen av om den enskilde skulle underrättas om tvångsmedelsanvändningen inte skett inom den lagstadgade tiden. I ett ärende dröjde det drygt tre år innan åklagaren tog ställning i frågan och underrättade den enskilde. I två ärenden hade beslut om att underlåta att underrätta de berörda fattats innan ettårsfristen löpt ut. I fyra tvångsmedelsärenden hade åklagarens beslut att skjuta upp underrättelser till enskilda inte dokumenterats.

I ett tvångsmedelsärende vid Göteborgs åklagarkammare hade den första prövningen av om den enskilde ska underrättas skett närmare tre månader efter det att förundersökningen lades ned, på grund av att underlag inväntades från Polismyndigheten, 2016-06-14 dnr 43-2016. SIN uttalade att den första prövningen av om en enskild ska underrättas om användningen av hemliga tvångsmedel ska göras senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, oavsett om något underlag från Polismyndigheten inkommit eller inte.

Vid en inspektion av ärenden som inletts mellan åren 2012 och 2014 vid Malmö åklagarkammare, 2016-04-27 dnr 152-2015, kunde SIN konstatera att prövning av om den enskilde skulle underrättas om tvångsmedelsanvändningen skett inom en månad från att förundersökningen avslutats i samtliga fall förutom två. I det ena fallet togs beslutet några veckor för sent och i det andra fyra månader för sent. Den längre förseningen berodde på att den ansvariga åklagaren inte var i tjänst. SIN ansåg att det var allvarligt att det saknades bevakningsrutiner för de åklagare som inte var i tjänst.

Åklagarkammaren i Skövde har fått kritik för sin hantering av underrättelser, 2016-03-16 dnr 86-2015. Vid en granskning av tvångsmedelsanvändning som avslutats under åren 2012–2014 framkom att det på grund av dokumentationsbrister i flera tvångsmedelsärenden inte varit möjligt att utläsa om åklagare följt de bestämmelser som finns rörande underrättelse till enskild. I knappt hälften av tvångsmedelsärendena hade den första prövningen av om den enskilde ska underrättas gjorts mellan fyra och fjorton månader för sent. I ett ärende var flera av underrättelserna till enskilda felaktiga, inte fullständiga eller på annat sätt bristfälliga.

Liknande kritik fick Åklagarkammaren i Uddevalla efter att SIN granskat de ärenden i vilka åklagare under år 2014 meddelat SIN att underrättelse underlåtits, 2015-12-15 dnr 111-2015. I samtliga ärenden förutom ett hade den första prövningen av om den berörde skulle underrättas gjorts två till tolv månader för sent. Kammarchefen hänvisade till bristande rutiner.

En liknande granskning gjordes av ärenden vid Åklagarkammaren i Östersund, 2015-11-18 dnr 2144-2014. I majoriteten av ärendena hade beslut om underrättelse fattats i rätt tid. I ett fall hade emellertid första prövningen om underrättelse gjorts först efter ett år och tio månader efter att den misstänkte avförts från utredningen.

Behandlingen av underrättelser vid åklagarkammarna i Luleå och i Karlstad har bedömts som undermålig vid granskning som avsett användning av hemliga tvångsmedel, främst under år 2013, 2015-03-25 dnr 137-2014 och 2088-2014.

Vid granskning av ärenden där åklagare vid Åklagarkammaren i Jönköping under år 2013 underrättat SIN om att underrättelse underlåtits, 2014-11-06 dnr 288-2014, framkom att beslut om att skjuta upp underrättelsen fattats för sent i samtliga fall.

I början av år 2013 gjorde SIN en granskning av flera åklagarkammare, 2013-05-22 dnr 5-2012. Ett urval av ärenden där åklagare under år 2012 meddelat SIN att underrättelse underlåtits granskades. Nämnden kunde konstatera att hanteringen av underrättelser till enskilda brast i vissa avseenden. I nästan hälften av ärendena hade en första prövning av om den enskilde skulle underrättas inte skett inom den lagstadgade tiden. Däremot hade åklagarna bättre rutiner avseende det slutliga beslutet att underlåta underrättelse, även om det t.ex. fanns ärenden där beslut om att underlåta att underrätta togs medan förundersökning pågick. Skälen för sekretess framgick

inte heller alltid tydligt. Nämnden påpekade att RättsPM 2012:8, som inte fanns när ärendena pågick, skulle utgöra ett viktigt komplement till de befintliga riktlinjerna.

## 5.5 Förutsättningarna för efterhandskontroll

Vid tillsyn av vissa av Åklagarkammaren i Västerås ärenden från år 2015, 2017-02-16 dnr 44-2016, anmärkte SIN att granskningen avsevärt försenats och försvårats genom att begärda handlingar och remissvar inte tillhandahållits nämnden inom förelagd tid. Nämnden anmärkte även på att remissvaren inte tycktes ha föregåtts av erforderlig utredning och fann anledning att uppmärksamma Riksåklagaren på dessa förhållanden. Nämnden påtalade även brister i vissa underrättelser som ställts till nämnden.

Under en inspektion vid Åklagarkammaren i Linköping, 2017-01-25 dnr 112-2016, framkom att nämnden i två av de granskade ärendena underrättats om beslut att underlåta underrättelse till enskild först fem månader efter att besluten fattats.

Vid en granskning av ärenden vid Åklagarkammaren i Östersund påpekade SIN att dokumentationen i ett par ärenden var så bristfällig att det inte gått att följa handläggningen eller klarlägga de faktiska förhållanden som avsett användningen av hemliga tvångsmedel. Nämnden ansåg att ett författningsreglerat dokumentationskrav borde införas, vilket särskilt påpekades för Justitiedepartementet. Även vid granskning av ärenden vid åklagarkamrarna i Luleå och i Karlstad framkom att dokumentationen var så bristfällig att det var svårt att följa handläggningen. Se 2015-11-18 dnr 2144-2014 samt 2015-03-25 dnr 137-2014 och 2088-2014.

Tullverkets skriftliga rutiner och två av myndighetens ärenden som avslutades under år 2012, där hemliga tvångsmedel hade använts, har granskats av SIN, 2013-11-15 dnr 36-2013. SIN bedömde att granskningen av rutinerna och de enskilda ärendena gav intrycket att Tullverkets handläggning i huvudsak fungerade väl i granskade delar. I ett av de granskade ärendena hade dock intyg om förstöring utfärdats närmare en månad efter åklagarens beslut. SIN föreslog vissa kompletteringar av de skriftliga rutinerna för hantering, lagring och förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning.

## 5.6 Partsinsyn

SIN utförde en granskning av tre ärenden i vilka åtal väckts utan att de åtalade dessförinnan fått del av uppgiften om att de varit föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning under förundersökningen, 2016-10-13 dnr 92-2015. Enligt nämnden har den misstänkte en ovillkorlig rätt att få ta del av uppgiften om att ett hemligt tvångsmedel använts under utredningen av den gärning för vilken åtal väckts. Detta gäller även om uppgifterna från det hemliga tvångsmedlet inte återropas av åklagaren. Nämnden, som därför bedömde att åklagarnas handläggning inte varit rättsenlig, konstaterade emellertid att det fanns olika syn på rättsläget. Även vice riksåklagaren, som yttrade sig i ärendet, ställde sig tveksam till om åklagarnas beslut att underlåta att underrätta berörda personer varit rättsenliga, med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att undanhålla den tilltalade uppgifter om att hemligt tvångsmedel förekommit under förundersökningen.





## 6 Tidigare översyner m.m.

Hemliga tvångsmedel och tillhörande rättssäkerhetsgarantier har genom åren varit föremål för flera statliga översyner och utredningar. Nedan redovisas de delar som vi har bedömt som relevanta för vår undersökning och analys. Av särskilt intresse är Utredningen om vissa hemliga tvångsmedels betänkande *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44), som gjordes inför permanentningen av bestämmelserna i preventivlagen, utredningslagen och lagen om hemlig rumsavlyssning.

### 6.1 Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel

Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel överlämnade betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (SOU 2006:98) i november 2006.

Utredningens uppdrag bestod i att överväga ytterligare garantier för enskildas rättssäkerhet vid användning av hemliga tvångsmedel i brottsbekämpande verksamhet. Uppdraget bestod bl.a. i att utforma en skyldighet att underrätta brottsmisstänkta personer och andra enskilda som har avlyssnats eller övervakats med hemliga tvångsmedel. Vidare angick uppdraget att undersöka om det behövdes förbättringar av systemet med offentliga ombud.

Utredningen föreslog att det skulle införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har påtagligt berörts av sådan verkställighet av hemliga tvångsmedel som sker i brottsutredningar. Vidare föreslog utredningen att det skulle inrättas ett oberoende organ, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med uppgift att löpande granska användningen av hemliga tvångsmedel. Om underrättelse inte kunde lämnas till den enskilde, på grund av sekretess,

skulle i stället det oberoende organet underrättas. Det föreslogs även att varje person skulle ha rätt att begära att det oberoende organet kontrollerar om han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel i strid med gällande författningar. Utöver dessa uppgifter skulle nämnden utföra löpande tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar. Slutligen bedömde utredningen att systemet med offentliga ombud fungerade väl och föreslog inga förändringar i den delen.

Övervägandena byggde främst på vad som framkommit i tidigare utredningar och vid ett samrådsmöte med representanter från bl.a. de brottsbekämpande myndigheterna, Advokatsamfundet och domstolarna. Förslagen var också inspirerade av andra europeiska länders rättsordningar och anpassade efter Europakonventionens krav.

## 6.2 Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel

Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel överlämnande betänkandet *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel* (SOU 2009:70) i juli 2009.

Utredningens uppdrag bestod i att utvärdera hur de då tidsbegränsade lagen om hemlig rumsavlyssning och preventivlagen hade tillämpats. Ett av syftena med utvärderingen var att analysera om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier var tillräckliga. I utvärderingen ingick även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna hade haft på den personliga integriteten.

Utredningen förde samtal med företrädare från bl.a. de brottsbekämpande myndigheterna, tingsrättsdomare, offentliga ombud och SIN. Utredningen begärde också in uppgifter om vilka resultat som hade uppnåtts vid användning av lagen om hemlig rumsavlyssning och preventivlagen. Vissa enskilda ärenden granskades.

Utredningen bedömde att de rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer som lagen om hemlig rumsavlyssning har kringgårdats av var omfattande och att den sammanlagda effekten av regelverket utgjorde ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

Även för preventivlagen bedömde utredningen att de kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier som lagen kringgärdats av utgjorde ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

Tvångsmedelsanvändningens inverkan på den personliga integriteten var enligt utredningen svårbedömd när det gällde hemlig rumsavlyssning. Intrånget bedömdes visserligen som högre än för andra hemliga tvångsmedel men avlyssningen användes endast i ett mycket begränsat antal fall, vilket betydde att ökningen av intrånget i den personliga integriteten bedömdes som liten i förhållande till om tvångsmedlet inte hade varit tillåtet. Även för preventivlagen bedömdes ökningen av intrång i den personliga integriteten som liten. Utredningen föreslog emellertid en begränsning av när hemlig teleavlyssning skulle få användas i preventivt syfte, nämligen när det gäller samtal eller meddelanden där någon som yttrar sig inte skulle få höras som vittne på grund av förbudet i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena RB.

### 6.3 Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel överlämnade i juni 2012 betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44).

Utredningens huvudsakliga uppdrag var att utvärdera hur lagen om hemlig rumsavlyssning, preventivlagen och utredningslagen hade tillämpats samt analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Syftet med uppdraget var också att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida permanent reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. Utredningens uppgifter var omfattande men en del av uppdraget avsåg rättssäkerhetsgarantier. I den delen skulle utredningen, med utgångspunkt från kartläggningen av hur de tre lagarna hade tillämpats, analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och om SIN:s efterhandskontroll i förhållande till Europakonventionens krav. Utredningen skulle också analysera om det av rättssäkerhetsskäl behövdes förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna.

Kartläggningen av tillämpningen av de tre tidsbegränsade lagarna utfördes genom att låta de brottsbekämpande myndigheterna besvara en så kallad ärendelblankett för samtliga tillstånd som meddelats från att lagen trädde i kraft fram till utgången av år 2011. Därtill genomförde utredningen en djupundersökning av ett urval av ärendena. Som en ytterligare del av kartläggningen träffade utredningen polis, åklagare, domare och offentliga ombud för att få information om deras allmänna erfarenheter från tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen.

Utredningen konstaterade att användningen av tvångsmedel enligt de undersökta lagarna var begränsad och att besluten om tvångsmedel inte hade riktats mot ett stort antal personer. Däremot hade en hel del personlig information samlats in i de enskilda fallen. Tvångsmedlen bedömdes därför ha medfört icke obetydliga integritetsintrång. En del av den insamlade informationen hade rört tredje man och viss information hade inte haft betydelse för att utreda eller förhindra brott. Det bedömdes inte föreligga någon beaktansvärd skillnad när hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts enligt de tidsbegränsade lagarna jämfört med när de använts med stöd av rättegångsbalken. Hemlig rumsavlyssning bedömdes ha utgjort ett större integritetsintrång än övriga tvångsmedel även om såväl domstolarna som de brottsbekämpande myndigheterna sökt begränsa mängden kringinformation och därmed också integritetsintrånget.

Utredningen bedömde att den svenska regleringen av de kartlagda hemliga tvångsmedlen och dess rättssäkerhetsgarantier levde upp till regeringsformens och Europakonventionens krav. Domstolsprövningen fungerade på ett tillfredsställande sätt och det föreslogs att interimistiska tillståndsbeslut av åklagaren skulle tillåtas för samtliga hemliga tvångsmedel. Vidare konstaterade utredningen att begränsningarna kring överskottsinformation skiljde sig mellan lagarna och föreslog att rättegångsbalkens regler skulle gälla för samtliga de aktuella tvångsmedlen. Gällande avlyssningsförbudet ansåg utredningen att det strängare förbud som fanns i preventivlagen även skulle gälla för avlyssning inom en förundersökning. Enligt utredningen borde det inte införas bestämmelser om att offentliga ombud ska medverka i ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Det fanns inte heller behov av att i övrigt göra några förändringar i systemet med offentliga ombud.

Utredningen föreslog att bestämmelserna i de tre tidsbegränsade lagarna skulle permanentas på så sätt att bestämmelserna i utredningslagen och lagen om hemlig rumsavlyssning infördes i 27 kap. RB och att preventivlagen skulle fortsätta gälla utan tidsbegränsning.

Utöver vad som nu redovisats gjorde utredningen en mängd överväganden kring bestämmelserna om hemliga tvångsmedel. I den mån de är relevanta för detta betänkande redovisas dessa överväganden i anslutning till respektive avsnitt.

## 6.4 Datalagring – brottsbekämpning och integritet

Vi har i oktober 2017 överlämnat delbetänkandet *Datalagring – brottsbekämpning och integritet* (SOU 2017:89).<sup>1</sup>

Vårt uppdrag var att göra en översyn av reglerna om lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation med anledning av EU-domstolens Tele2-dom. En del av uppdraget bestod i att se över bestämmelserna om tillgång till lagrade uppgifter. Vi analyserade därför reglerna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation vid förundersökning, i preventivt syfte och för särskild utlänningskontroll samt bestämmelserna om inhämtning enligt inhämtningslagen. Analysen gjordes främst i förhållande till EU-domstolens dom men även regeringsformens och Europakonventionens krav beaktades.

Vi bedömde att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter bara kan ges efter förhandskontroll av domstol eller annan oberoende myndighet samt endast för bekämpning av grov brottslighet. Därtill måste uppgifterna som huvudregel avse personer som på något sätt är inblandade i grov brottslighet. Vidare bedömde vi att de personer som utsatts för tvångsmedlet måste informeras så snart det inte längre skadar myndigheternas utredningar.

Vi bedömde med ett undantag att de svenska bestämmelserna om tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation är förenliga med EU-rätten och Sveriges folkrättsliga åtaganden. Undantaget gällde att det saknades förhandsprövning av en oberoende myndighet vid inhämtning enligt inhämtningslagen.

---

<sup>1</sup> Utredningens sammansättning var dock annorlunda när delbetänkandet lämnades.

## 6.5 Utredningen om hemlig dataavläsning

Utredningen om hemlig dataavläsning överlämnade betänkandet *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet* (SOU 2017:89) i november 2017. (Se även avsnitt 6.7 angående utredningens fortsatta arbete.)

Utredningen fick i uppdrag att undersöka om bestämmelser om hemlig dataavläsning borde införas i svensk rätt. Hemlig dataavläsning innebär förenklat att den brottsbekämpande myndigheten läser av den information som är lagrad eller genereras i t.ex. en dator eller telefon eller på ett användarkonto hos en molnlagringstjänst eller en webbmejl. Som en del av analysen skulle utredningen klargöra om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme att tillåta hemlig dataavläsning.

Utredningen bedömde att risken för integritetsintrång ökade genom hemlig dataavläsning, främst eftersom tvångsmedlet kan medföra en både långtgående och närmast fullständig kartläggning och övervakning av den som utsätts för åtgärden, om det inte finns tydliga begränsningar. Därtill minskar informationssäkerheten för den utrustning som åtgärden avser. Vid en bedömning av de risker som hemlig dataavläsning innebär och det starka behov av tvångsmedlet, som enligt utredningen finns, bedömdes det vara proportionerligt att införa regler om hemlig dataavläsning.

Den typ av dataavläsning som utredningen föreslog är begränsad till vissa uppgifter, i huvudsak motsvarande dem som kan inhämtas med stöd av andra hemliga tvångsmedel. I praktiken liknar därför det föreslagna tvångsmedlet en verkställighetsmetod för andra hemliga tvångsmedel, även om det inte är utformat på det sättet. Därtill kan det föreslagna tvångsmedlet ge tillgång till uppgifter som finns lagrade i det medium som åtgärden avser samt information om hur systemet (utrustningen) används, t.ex. vilka appar som startas och annan realtidsinformation.

Utredningen föreslog att en ny tidsbegränsad lag om hemlig dataavläsning skulle införas. Den föreslagna lagen innehåller flera rättssäkerhetsgarantier, liknande dem som finns för hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken. Utredningen föreslog att tillstånd från domstol alltid ska krävas för hemlig dataavläsning (även vid inhämtning motsvarande den i inhämtningslagen). Det ska dock vara möjligt med interimistiska åklagarbeslut. Avseende innehållet i beslutet

föreslog utredningen att, förutom de uppgifter som avses i 27 kap. 21 § RB, det ska framgå vilket informationssystem (kommunikationsutrustning etc.) som tillståndet avser och också vilken typ av uppgifter som får inhämtas. Detta ansåg utredningen vara den kanske viktigaste skyddsåtgärden för den personliga integriteten. Utredningen föreslog även att offentliga ombud ska delta vid tillståndsprövningen, oavsett vilka uppgifter tillståndet gäller, med hänvisning till de integritetsrisker som tvångsmedlet ger upphov till. Vad gäller överskottsinformation, underrättelse till enskild samt granskning, bevarande och förstörande av upptagningar och uppteckningar ansåg utredningen att motsvarande bestämmelser som gäller för övriga hemliga tvångsåtgärder ska gälla även för hemlig dataavläsning. För att säkerställa att den hemliga dataavläsningen utförs på rätt sätt, så att inte ytterligare risker för den personliga integriteten och informationssäkerheten uppstår, föreslog utredningen vissa kvalifikationskrav på den som får ansvara för verkställandet av tvångsmedlet.

I betänkandet redovisas vissa resonemang kring SIN:s tillsyn. Utredningen menade att hemlig dataavläsning i sig kräver att granskaren har god kännedom om tekniken som används. Därtill krävs särskild teknisk kompetens för att granskaren ska kunna kontrollera att den verkställande myndigheten vidtagit adekvata åtgärder för att uppgifter som inte omfattas av tillståndet inte ska kunna hämtas in. Nämnden kunde därför behöva komplettera sin tekniska kompetens, enligt utredningen. Vidare ansåg utredningen att hemlig dataavläsning kräver en aktivare tillsyn än andra hemliga tvångsmedel. Det borde därför kunna förekomma att tillsynsmyndigheten deltog under verkställandet av tvångsmedlet. För att ge SIN bättre möjligheter till detta, föreslogs att domstolen skulle underrätta SIN om varje tillstånd till hemlig dataavläsning som beviljades. I betänkandet understryks att det i andra länder inte är ovanligt att tillsynsfunktioner övervakar hela eller delar av verkställigheten.

## 6.6 Beslagsutredningen

Beslagsutredningen överlämnade betänkandet *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov* (SOU 2017:100) i december 2017.

Utredningens uppdrag var bl.a. att anpassa bestämmelserna om beslag till modern teknik, ta ställning till om kopiering av beslagtaget

material ska lagregleras samt överväga om det krävs några förändringar i sekretessbestämmelserna om beslag och om det ska vara möjligt att dröja med att underrätta berörda om beslag i vissa fall. En annan del av uppdraget bestod i att analysera och ta ställning till om beslagsförbudet i närståendefallen borde begränsas.

I betänkandet presenterar utredningen ett flertal förslag. Ett av förslagen är att det ska införas nya straffprocessuella tvångsmedel, däribland kopiering och undersökning på distans. Kopiering innebär i huvudsak att den brottsutredande myndigheten kopierar en handling på plats i stället för att ta den i beslag. Undersökning på distans innebär något förenklat att t.ex. polisen via internet tar sig in i en telefon, dator, ett användarkonto eller annan kommunikationsutrustning eller lagringstjänst för att få tag på filer. Sådant intrång får enligt förslaget endast göras genom inloggning med användaruppgifter eller från t.ex. en beslagtagna mobiltelefon. Det motsvarar i princip en husrannsakan men sker på distans. Som en följd av förslaget om undersökning på distans föreslås att föremål ska få kunna tas i beslag i syfte att använda dem för att kunna genomföra en sådan undersökning.

Andra av utredningens förslag består bl.a. i att beslagsförbudet för närståendekommunikation ska avskaffas, att åklagaren ska ha rätt att i vissa fall avsluta pågående postkontroll, att begränsningarna avseende vem som får granska upptagningar och uppteckningar tas bort samt att underrättelse om beslag ska kunna senareläggas på grund av kollusionsfara. Utredningen föreslog även en del språkliga, redaktionella och strukturella ändringar av rättegångsbalkens 27 kapitel, bl.a. att proportionalitetsprincipen lyfts fram i en inledande paragraf och att det införs mellanrubriker för de olika delarna av kapitlet samt att listan över utredningsbrotten flyttas från beslagsförbudsbestämmelsen till reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. I den mån förslagen berör vårt arbete redogörs närmare för innehållet i förslagen vid respektive avsnitt.

Slutligen har Beslagsutredningen bedömt att beslagtagna handlingar utgör allmänna handlingar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Om detta, se även Högsta förvaltningsdomstolens dom 2018-03-20 i mål nr 2687-17.



## 6.7 Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel

Utredningen om hemlig dataavläsning fick tilläggsdirektiv att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan knytas enbart till den person som åtgärden avser, i stället för till ett telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning.

Uppdraget föranledde utredningen att byta namn till Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel. Slutbetänkandet *Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning* (SOU 2018:30) lämnades i april 2018.

I betänkandet anger utredningen att det i vissa kriminella miljöer förekommer kommunikation via t.ex. flera telefoner med enda syfte att omöjliggöra eller försvåra för de brottsbekämpande myndigheterna att avlyssna och övervaka kommunikationen. Pågår t.ex. en telefonavlyssning innebär ett telefonbyte dels en risk för glapp i den tid då avlyssning kan ske, dels att åklagaren måste ansöka om nya tillstånd, vilket innebär extra arbete för såväl de brottsbekämpande myndigheterna som för domstolarna.

Frågan om tillståndet kan knytas till person har flera gånger tidigare övervägts i lagstiftningsarbetet. De skäl som då angetts för att domstolen ska pröva även kopplingen mellan den misstänkte och den adress eller utrustning som ska avlyssnas har utredningen bedömt fortfarande vara starka. Om tillståndet i stället kopplas till en person, kan dessutom rätten inte vid sin proportionalitetsbedömning ta hänsyn till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden. Det blir t.ex. inte möjligt för rätten att bedöma om det är proportionerligt att avlyssna nummer som den misstänkte kan komma att kontakta eller telefoner och datorer som används gemensamt av flera personer, t.ex. på ett internetkafé. Ytterligare ett problem med att knyta tillstånden till en person är enligt utredningen att om det vid verkställighet visar sig att numret inte är kopplat till den misstänkte har verkställighet skett utanför tillståndet, vilket skulle kunna innebära att avlyssningen varit olaglig.

Varken bristen på kontinuitet i avlyssningen eller de effektivitetsvinster som kan vinnas av att knyta tillståndet till person bedömde

utredningen överväga de försvagningar av rättssäkerheten och integritetsskyddet som en sådan förändring skulle innebära. Utredningen påpekade vidare att de eventuella glapp som kan ske i avlyssningen, när den misstänkte byter t.ex. telefon, kan undvikas genom interimistiska åklagarbeslut. Det var en uttrycklig anledning till varför de interimistiska besluten infördes.

Sådana förhållandevis enkla motåtgärder från kriminella som att t.ex. använda flera telefoner utgör enligt utredningen likväl ett reellt problem i den brottsbekämpande verksamheten, ur ett effektivitetsperspektiv. Detta eftersom rättsväsendets resurser får användas till domstolssammanträden, där utfallet många gånger knappast kan bli annat än att tillåta avlyssning även mot den nya adressen eller utrustningen. Utredningen föreslog därför att det ska införas ett förenklat förfarande för sådana ansökningar om tillstånd till hemlig avlyssning.

Förslaget innebär att det inte alltid ska ställas krav på sammanträde när ytterligare tillstånd begärs mot samma person och med stöd av samma omständigheter som den tidigare ansökan (eller anmälan). Bedömer domstolen att det är utan betydelse med ett sammanträde behöver ett sådant inte hållas, utan domstolen kan fatta sitt beslut på handlingarna. Kravet på att ett offentligt ombud ska utses när en ansökan eller anmälan kommit in till rätten gäller då inte. Ett offentligt ombud ska i stället utses när rätten meddelat sitt beslut. På så vis kommer en granskning av rättens beslut till stånd och det blir möjligt för det offentliga ombudet att överklaga beslutet. Ett beslut som fattats med tillämpning av det förenklade förfarandet får inte avse annan tid än det tidigare meddelade tillståndet. Det förenklade förfarandet blir således aldrig aktuellt vid en förlängning.

Förslaget utgörs av en ny bestämmelse i rättegångsbalken. Bestämmelsen får även verkningar för tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen och LSU, som hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser i detta avseende.

## 7 Våra överväganden när det gäller rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för den personliga integriteten

Av våra direktiv (dir. 2017:16) framgår följande. De hemliga tvångsmedlen inskränker de rättigheter som var och en har enligt regeringsformen och Europakonventionen. Varje befogenhet för staten att i hemlighet bereda sig tillgång till personlig information, och varje utnyttjande av denna befogenhet, leder till ingrepp i den personliga integriteten. Det är samtidigt av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjelivet respekteras. Regleringen om hemliga tvångsmedel bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan enskildas rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Avvägningen har resulterat i att regleringen omgärdas av ett antal rättssäkerhetsgarantier och mekanismer för att säkerställa att reglerna och deras tillämpning lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och att intrånget i den personliga integriteten minimeras. De har tillkommit bl.a. för att möta de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer i dessa avseenden.

För att systemet med hemliga tvångsmedel ska vara rättssäkert och den personliga integriteten i möjligaste mån ska respekteras behövs det enligt Europakonventionen precisa och begränsade regler, oberoende förhands- och efterhandskontroll samt bestämmelser som gör sådan kontroll möjlig, t.ex. genom krav på dokumentation av beslut och åtgärder samt underrättelser till dem som berörs av tvångsåtgärden. Det behöver också finnas bestämmelser om hur den information som inhämtas får behandlas och för vilka

ändamål. En brist i något avseende, t.ex. en mycket vid tillämpningsbestämmelse, kan uppvägas av andra delar av systemet, t.ex. domstolsprövning och en obligatorisk proportionalitetsprövning. Systemet måste därför bedömas utifrån ett helhetsperspektiv.

Vårt uppdrag är begränsat till en utvärdering av befintliga rättssäkerhetsgarantier och mekanismer till skydd för den personliga integriteten. Det är enligt direktiven särskilt angeläget att bedöma effekterna avseende skyddet för enskildas personliga integritet med anledningen av permanentningen den 1 januari 2015 av bestämmelserna i utredningslagen, preventivlagen och lagen om hemlig rumsavlyssning. Den analys som vi ska göra ska endast syfta till att bedöma om regelverket är förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.<sup>1</sup> Detta avsnitt är anpassat därefter och utgör således inte någon uttömmande översyn av tvångsmedelslagstiftningen. Som framgår i avsnitt 7.1.2, kan det emellertid finnas anledning att framöver göra en sådan större översyn.

## 7.1 Precisa lagregler och begränsningar

### 7.1.1 Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

För att användningen av hemliga tvångsmedel ska vara rättssäker är det viktigt med förutsebara, tydliga och precisa regler. Det är också viktigt att det finns begränsningar till skydd för den personliga integriteten.

All hemlig tvångsmedelsanvändning som innebär en inskränkning av den enskildes rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen måste ha stöd i lag. Därtill måste det vara förutsebart under vilka omständigheter som hemliga tvångsmedel kan komma att användas. Reglerna måste vara begränsade på så sätt att utrymmet för missbruk minimeras och ingreppet får inte vara större än vad som är nödvändigt.<sup>2</sup> Läs mer i avsnitt 4.

Personkretsen som kan komma att bli föremål för hemliga tvångsåtgärder måste enligt Europakonventionen vara begränsad och definierad. Tvångsåtgärder får riktas även mot personer som inte

---

<sup>1</sup> Läs mer om uppdraget och begränsningarna i avsnitt 2.2.

<sup>2</sup> Huruvida ett hemligt tvångsmedel är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle innefattar bl.a. bedömningar om nytta och behov. En sådan översyn av tvångsmedlen i sig omfattas emellertid inte av vårt uppdrag.

är misstänkta för brottslig verksamhet men det behöver finnas en koppling till brottsligheten, t.ex. att personen kan antas ha upplysningar om brottet. Se även avsnitt 4.2.5.

### 7.1.2 Regelverkets struktur

I princip alla av de aktörer som arbetar med hemliga tvångsmedel som vi har intervjuat anser att regelverket för hemliga tvångsmedel är redaktionellt komplicerat, i vart fall såvitt avser tvångsmedelsanvändning under förundersökning. Det verkar dock vara få bestämmelser som ger upphov till tolkningssvårigheter eller tillämpningsproblem. Problemet är i stället att reglerna kan vara svåra att hitta och att tillämparen behöver söka vägledning i flera bestämmelser för att få svar på enkla frågor. Ett exempel på detta är att proportionalitetsprincipen för de hemliga tvångsmedlen finns uttryckt i beslagsbestämmelsens tredje stycke, 27 kap. 1 § tredje stycket RB.<sup>3</sup> Ett annat exempel är att bestämmelserna om postkontroll, som utgör ett hemligt tvångsmedel, inte står under rubriken ”Hemliga tvångsmedel” i anslutning till 27 kap. 18 § RB. De bestämmelserna har också en annan utformning än andra bestämmelser om hemliga tvångsmedel i samma kapitel. Ytterligare ett exempel är regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Förutsättningarna för att använda tvångsmedlet i det syftet framgår av 27 kap. 19 § fjärde stycket RB endast genom hänvisningar till 20 § andra stycket och 18 § andra stycket. Vi har sålunda sett ett behov av en större redaktionell omarbetning av kapitlet eller att det, som i t.ex. Finland, införs en särskild tvångsmedelslag. Ett sådant arbete skulle även kunna innefatta övervägningar om generella regler för användning av överskottsinformation, dvs. även för de tvångsmedel som inte är hemliga. Även insynsfrågor skulle kunna behandlas inom ramen för en tvångsmedelslag. En sådan omarbetning ligger emellertid utanför vårt uppdrag och bör göras övergripande för alla straffprocessuella tvångsmedel.

---

<sup>3</sup> Se även Beslagsutredningens förslag på en förändring av bestämmelsen, SOU 2017:100 s. 47, 48 och 449.

### 7.1.3 Brottlighet som hemliga tvångsmedel kan användas mot

**Bedömning:** Bestämmelserna om vilket slags brottlighet som hemlig rumsavlyssning och hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen får användas mot uppfyller de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer avseende precision och förutsebarhet. Detsamma gäller bestämmelserna om vilka hemliga tvångsmedel som får användas vid förundersökning om utredningsbrotten.

#### Utredningsbrotten

Bestämmelserna i utredningslagen permanentades genom att delar av dem infogades i rättegångsbalken.<sup>4</sup> De brott som omfattades av lagen och som alltjämt, med något undantag, är specialreglerade är särskilt angivna som en lista i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB ("utredningsbrotten" i detta betänkande). Listan anger både brottsrubricering och lagrum. Det råder därmed inga tvivel om vilka brott som omfattas av specialregleringen.

I samma kapitel finns bestämmelser om för vilka brott hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning får användas, se 18, 19 och 20 a §§. Dessa bestämmelser anger bl.a. att respektive tvångsmedel får användas vid en förundersökning om brott som avses i 2 § andra stycket 2–7 samt om försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott. Det är således tydligt att dessa tvångsmedel får användas vid förundersökning om något av utredningsbrotten, om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Några särskilda bestämmelser om postkontroll vid förundersökning om utredningsbrotten finns inte, utan samma bestämmelser gäller som vid förundersökning om andra brott. Däremot gav utredningslagen åklagaren möjlighet att meddela interimistiska beslut om postkontroll. Detta behandlas längre ned i avsnittet om förhandskontroll och interimistiska beslut, avsnitt 7.2.3.

Sammanfattningsvis är bestämmelserna om vilka hemliga tvångsmedel som får användas vid förundersökning om utredningsbrotten

<sup>4</sup> Se även avsnitt 3.9.

(eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott) förutsebara och precisa. Hur den misstänkta gärningen ska rubriceras är visserligen åklagarens beslut. Men utredningsbrotten är, liksom andra brott, beskrivna genom rekvisit i lagtext. Det ska även framhållas att det är domstolen och inte åklagaren som gör den slutgiltiga bedömningen om förutsättningarna för att tillåta tvångsåtgärden är uppfyllda.

Av vad som framkommit vid våra samtal med domare, åklagare, offentliga ombud, m.fl., som tillämpar regelverket i sin yrkesutövning, tycks bestämmelserna inte ge upphov till några tillämpningsproblem på så sätt att det skulle vara oklart vilka hemliga tvångsmedel som får användas för vilka brott. Det har emellertid uppgetts att brotten i sig kan vara svårbedömda.<sup>5</sup>

Vi bedömer att bestämmelserna om vilka hemliga tvångsmedel som får användas vid förundersökning om utredningsbrotten uppfyller regeringsformens och Europakonventionens krav på precision och förutsebarhet.

## Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning får bara användas för att utreda vissa brott. Det finns tre kategorier av förundersökningar som tvångsmedlet får användas vid, nämligen förundersökning om

- brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år
- något av vissa listade brott, med hänvisning till rubricering och lagrum
- något av andra listade brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Hemlig rumsavlyssning får också användas vid förundersökningar om försök, förberedelse eller stämpling till något av brotten.

De två första kategorierna avser brott som annorlunda uttryckt skulle kunna angetts i en lång lista. Det finns inte utrymme för några skönsmässiga bedömningar. Liksom för utredningsbrotten är det

---

<sup>5</sup> Observera den översyn som görs av terrorismlagstiftningen, dir. 2017:14.

tydligt vad som avses och huruvida åklagarens rubricering är befogad prövas av domstolen.

Den tredje kategorien är en så kallad straffvärdesventil; om det kan antas att gärningens straffvärde når över en viss nivå får tvångsmedlet användas. Bestämmelsen är visserligen precis men bedömningen innefattar ett större mått av värdering än för övriga kategorier, vilket gör den något mer oförutsebar. Det hade emellertid varit orimligt att så allvarliga gärningar, med straffvärde om fängelse i fyra år eller mer, skulle diskvalificeras endast på grund av brottets vida straffskala. Bestämmelsen är därtill begränsad till vissa angivna brott och det är domstolen som gör den slutliga prövningen om förutsättningarna är uppfyllda. Det ska noteras att om tillståndet avser flera gärningar ska varje gärning bedömas för sig; det är inte det sammantagna straffvärdet som ska beaktas, jämför prop. 2002/03:74 s. 34.

Ingen av de aktörer som vi har intervjuat har upplevt att bestämmelserna ger upphov till några tillämpningssvårigheter.

Vi bedömer att bestämmelserna om vilka slags förundersökningar som hemlig rumsavlyssning får användas vid uppfyller regeringsformens och Europakonventionens krav på precision och förutsebarhet.

## Preventivlagen

Även för preventivlagen finns det uppräknningar av vilken brottslig verksamhet som lagen får användas för. Det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa listade brott. Brotten anges med rubricering och lagrum. Några andra möjligheter att tillämpa lagen finns inte. Det är således tydligt för vilken brottslig verksamhet som preventivlagen får användas.

De hemliga tvångsmedlen som får användas enligt lagen är också tydligt angivna med såväl namn som hänvisningar till lagrum i rättegångsbalken.

Ingen av de aktörer som vi har intervjuat har upplevt att bestämmelserna ger upphov till några tillämpningsproblem. En annan sak är att bedömningarna om huruvida förutsättningarna är uppfyllda ibland kan vara svåra.



#### 7.1.4 Personkrets

**Bedömning:** Bestämmelserna om vilken personkrets som hemlig rumsavlyssning, hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen och hemliga tvångsmedel vid förundersökningar om utredningsbrotten får användas mot uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen, med undantag för att hemlig avlyssning enligt bestämmelsens ordalydelse kan avse meddelanden mellan personer som varken är misstänkta eller kan ha upplysningar om brott.

**Förslag:** Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i.

Tydliga och begränsade bestämmelser om vilken personkrets som hemliga tvångsåtgärder får användas mot ger flera fördelar: dels blir regleringen förutsebar, dels skyddas den personliga integriteten mot omotiverade ingrepp.

Personkretsen som hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och preventivlagen kan användas mot är bara delvis begränsad. I de flesta fallen krävs det att det ska finnas någon form av koppling till den misstänkte eller en brottsplats. Men för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet finns det ingen begränsning av personkretsen. Detsamma gäller för postkontroll under förundersökning, även om tvångsmedlet främst är avsett att riktas mot en misstänkt, NJA II 1943 s. 361.

En generell översyn av bestämmelserna om personkrets ligger utanför vårt uppdrag. Men det finns anledning att närmare beröra de bestämmelser om personkrets som tillkom i samband med permanentningen av vissa tvångsmedelslagar den 1 januari 2015.

#### Utredningsbrotten

Personkretsen som hemliga tvångsmedel kan användas mot skiljer sig inte när det gäller förundersökning om utredningsbrotten i jämförelse med förundersökning om andra brott. Innan utredningslagen integrerades med 27 kap. RB fanns det emellertid ingen möjlighet att utan hinder av brottets straffskala och gärningens

straffvärde använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet vid förundersökningar om något av utredningsbrotten. Det var först i samband med permanentningen av bestämmelserna i utredningslagen som en sådan möjlighet infördes.

### *Hemlig övervakning i syfte att utreda vem som kan misstänkas*

Möjligheten att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet är inte unik för utredningsbrotten, däremot krävs inte, som för andra brott, att minimistraffet eller gärningens straffvärde är minst fängelse i två år. Regeringens motivering till det utökade användningsområdet var bl.a. att integritetsintrånget som en sådan ordning kan medföra är begränsat, dels eftersom tvångsmedlet inte ger tillgång till innehållet i meddelanden, dels eftersom det finns en begränsning till endast historiska uppgifter, prop. 2013/14:237 s. 94.

Det kan ifrågasättas om de skäl som regeringen framförde alltså är giltiga, med beaktande t.ex. av EU-domstolens Tele2-dom (se särskilt punkterna 115, 116 och 119) och Europadomstolens praxis. Vi ansluter oss visserligen till bedömningen att risken för integritetsintrång minskar på grund av de angivna skälen. Men även om Europakonventionen är mer tillåtande vid inhämtning av metadata (i jämförelse med t.ex. avlyssning), innebär tvångsåtgärden likväl ett integritetsintrång som ska beaktas. Risken för integritetsintrång kan däremot av andra skäl vara begränsad och bestämmelserna kan ändå anses vara såväl proportionella och nödvändiga som förenliga med grundläggande rättigheter, jämför SOU 2017:75 s. 259.

De åtgärder som i praktiken avses är dels basstationstömning, dvs. att man kontrollerar vilka telefoner eller nummer som kopplat upp sig mot en viss mobilmast, dels riktade åtgärder mot t.ex. en målsägandes telefon eller en telefon som man misstänker används av en okänd gärningsman. Enligt vad som framkommit vid vår undersökning är basstationstömningar det vanligaste.

Vid basstationstömningar är integritetsintrånget för varje enskild individ oftast begränsat, eftersom det normalt endast är fråga om en positionsbestämning vid ett enstaka tillfälle. Regeringen har bedömt

att en sådan övervakning därför inte innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär och inte omfattas av regeringsformens skydd av den personliga integriteten, prop. 2011/12:55 s. 97. Vi delar denna bedömning. Det bör emellertid framhållas att även vid sådana åtgärder kan integritetsintrånget vara betydande, beroende på vilket område som masten täcker (t.ex. om masten endast täcker området kring ett behandlingshem eller en ödlig plats där det ska ske en hemlig sammankomst). Även med beaktande av sådana situationer, är risken för ett integritetsintrång emellertid så liten att nuvarande ordning kan accepteras. Risken för integritetsintrång blir också större vid samkörning av listor från flera basstationstömningar. Sådana åtgärder görs emellertid i syfte att just begränsa den personkrets som utredningen inriktar sig mot.

Åtgärder som riktar sig mot en enskild persons nummer, adress eller kommunikationsutrustning (och som avser mer än någon enskilda kommunikationsuppgift) innebär normalt ett större integritetsintrång än vad en basstationstömning gör. Det kan därför framstå som en brist att kretsen som tvångsåtgärderna kan riktas mot inte är begränsad till personer som på något sätt kan antas ha upplysningar om brottet. För att en bestämmelse av detta slag ska kunna användas krävs emellertid att den ger utrymme för viss flexibilitet. Det är svårt att förutse alla de sätt som en hemlig övervakning kan leda utredningen framåt. I synnerhet torde detta gälla utredningsbrotten, som bedömts vara svårutredda, se prop. 2013/14:237 s. 93 och 94 samt 2007/08:163 avsnitt 7.5.

Som vid all hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs det att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen för att den ska få användas. Det innebär, enligt prop. 2013/14:237 s. 94, att uppgifterna som tvångsmedlet förväntas leda till ska vara av viss kvalitet och inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man både kan ha och mista. Däremot behöver uppgiften inte vara avgörande utan kan indirekt bidra till att föra förundersökningen framåt, t.ex. genom kartläggning av kontakter och förehavanden. I kravet på synnerlig vikt inryms också ett behovskrav. Det man vill åstadkomma ska i princip inte vara åtkomligt med mindre ingripande metoder. Brottsutredningen ska som huvudregel inte kunna föras framåt med andra medel och det ska finnas skäl att räkna med att åtgärden verkligen kan få effekt. Genom kravet på synnerlig vikt för

utredningen skapas därmed indirekt en koppling mellan de övervakade adresserna (eller utrustningarna) och brottet.

Möjligheten att använda hemlig övervakning i detta syfte infördes främst för att det fanns ett stort behov av uppgifterna redan i ett tidigt skede av utredningen, innan det fanns någon misstänkt. Regeringen var också tydlig med att regleringen inte skulle innebära någon utvidgning av möjligheterna att använda tvångsmedlet mot en skäligen misstänkt person. I motiven till bestämmelsen anges även att åklagare och domstol bör begränsa tillståndet så att mängden överskottsinformation minimeras, prop. 2011/12:55 s. 73, 74 och 130. Det följer också av proportionalitetsprincipen.

Sammanfattningsvis finns det alltså en indirekt koppling till brottsligheten genom kravet på synnerlig vikt. Härtill ska framhållas att utredningsbrotten har ansetts vara särskilt allvarliga eller samhällsfarliga samt att det är rätten som slutligen bedömer om den sökta åtgärden är proportionell i förhållande till motstående intressen. Rätten har också möjlighet att förena tillståndet med särskilda villkor till skydd för enskildas personliga integritet, vilket visserligen sällan verkar utnyttjas i dessa fall. Sammantaget innebär detta att bristen på begränsning av personkrets inte, enligt vår bedömning, är oförenlig med kraven i regeringsformen eller Europakonventionen, jämför särskilt Europadomstolens dom i målet Roman Zakharov mot Ryssland § 249.

Det kan nämnas att åklagare har framfört till oss att det föreligger ett behov av att kunna använda även hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot oidentifierade misstänkta, dvs. sådana nummer som kan hänföras till en skäligen misstänkt person som inte är identifierad. I synnerhet föreligger behovet vid pågående människorov. Det ligger emellertid utanför vårt uppdrag att närmare undersöka lämpligheten av en sådan bestämmelse.

## Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning får bara användas mot någon som är skäligen misstänkt. Den plats som tillståndet får avse måste vara kopplad till den misstänkte på så sätt att det ska finnas särskild anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där. För någons stadigvarande bostad (utöver den misstänktes) krävs det att det finns

synnerliga skäl att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Därutöver finns vissa ytterligare begränsningar som rör platser för skyddad kommunikation, t.ex. sådana platser som används av advokater, läkare och präster i sin yrkesutövning. Allt detta framgår direkt av bestämmelsen i 27 kap. 20 e § RB.

Även om tvångsmedlet kan komma att träffa många personer är det uppenbarligen riktat mot den misstänkte. Så som bestämmelsen är utformad är det emellertid teoretiskt möjligt att tvångsåtgärden utförs på ett sådant sätt att det huvudsakligen är andra personer som berörs av avlyssningen, exempelvis om avlyssningsutrustningen placeras i någon annans stadigvarande bostad. Redan nu ska framhållas att proportionalitetsprincipen gäller, att det är rätten som avgör om tillstånd ska meddelas, att det finns möjlighet att förena tillståndet med särskilda villkor samt att åtgärderna är föremål för efterhandskontroll av SIN.

Följdintrånget för en utomståendes personliga integritet diskuterades endast i mycket begränsad omfattning i förarbetena inför att hemlig rumsavlyssning permanentades, se SOU 2012:44 s. 309, 311 och 580 samt prop. 2013/14:237 s. 96 och 97. Av den kartläggning som redovisas i betänkandet av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel, SOU 2012:44, framgår att hemlig rumsavlyssning då hade använts främst i fordon och i misstänkts bostad. Men en inte obetydlig del av tillstånden avsåg publika utrymmen. En tredjedel av Säkerhetspolisens tillstånd och en dryg femtedel av den öppna polisens och Tullverkets tillstånd var förenade med särskilda villkor till skydd för integriteten. Av vad som framkommit av våra undersökningar är det alltså vanligt med tillstånd som avser främst bostäder och bilar.

När lagen om hemlig rumsavlyssning utformades anförde regeringen att det i och för sig kan hävdas att det vore tillräckligt att rätten med tillämpning av proportionalitetsprincipen i samband med beslutet om hemlig rumsavlyssning utfärdar särskilda restriktioner, t.ex. av innebörd att utrustningen endast får vara i funktion under den tid den misstänkte faktiskt befinner sig på platsen, men att det måste anses angeläget att en mer restriktiv syn på användningen av tvångsmedlet uttryckligen framgår av de grundläggande förutsättningarna. Regeringen ansåg att det vid tillståndsgivning bör göras en noggrann prövning av sannolikheten för att den misstänkte kommer att befinna sig på just den platsen någon gång under den tid som

beslutet avser. Det kan t.ex. genom hemlig teleavlyssning ha framkommit att den misstänkte nämnt att han avser att bege sig till en viss plats vid en viss tidpunkt. Ett annat exempel är att den misstänkte har ett återkommande engagemang på en viss plats. Av den anledningen föreslog regeringen att det i lagtexten skulle framgå att det ska finnas särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen för att tillstånd ska meddelas. Regeringen framhöll även att ett sådant rekvisit inte innebär att proportionalitetsbedömningen på något sätt skulle göras mindre noggrant, prop. 2005/06:178 s. 60.

Vid våra intervjuer med domstolsaktörer har framkommit att såväl offentliga ombud som domare är aktiva vad gäller frågor som rör integritetsintrånget för tredje man. Det har även uppgetts att åklagarnas ansökningar numera redan från början är begränsade och att risken för onödiga integritetsintrång har beaktats. Utöver vad anges nedan, har det inte framkommit några oklarheter eller tillämpningsproblem i detta avseende.

Sammantaget utgör kravet på en stark koppling mellan plats och misstänkt, tillståndsprovningen vid domstol och möjligheten att föreskriva särskilda villkor i tillståndet ett tillräckligt bra skydd mot obefogade integritetsintrång för att bestämmelserna i denna del ska anses uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Några ord bör emellertid sägas om platsbegreppet.

### *Platsbegreppet*

Ett problem som såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen har redogjort för är att definitionen av plats tolkas olika av domstolarna. Enligt uppgift ställer vissa domare hårda krav på att platsen ska anges mycket specifikt medan andra godtar betydligt mer diffusa definitioner, t.ex. den plats längs [viss väg] där den misstänkte uppehåller sig.

Vid vår genomgång av samtliga domstolsbeslut om hemlig rumsavlyssning som meddelats under år 2017 har framkommit att platserna i tillstånden för det mesta varit avgränsade till t.ex. ett fordon eller en lägenhet. Men det har också förekommit platser som varit mycket diffusa. Ett exempel på det är ”offentlig plats i Stockholm där ett möte kan förväntas äga rum”. Det tillståndet var inte heller

förenat med några särskilda villkor till skydd för enskildas personliga integritet.

Förarbetena till lagen om hemlig rumsavlyssning ger endast indirekt ledning för vad som avses med en plats, se prop. 2005/06:178 s. 59, 62, 100 och 104. Därin anges att tal som får tas upp genom tvångsmedlet avser tal i rummet. Hemlig rumsavlyssning kommer därför att förutsätta att ett dolt tekniskt hjälpmedel placeras ut på en viss plats eller i ett visst utrymme, t.ex. i ett rum eller i en bil. Ett beslut om hemlig rumsavlyssning bör mot den bakgrunden avse en viss plats, anges det. Vidare framgår av förarbetena att rumsavlyssningen kan avse en lokal som inte disponeras av den misstänkte, t.ex. ett garage som tillhör en bekant, och att avlyssningen kan ske utomhus, t.ex. i en park, eller inomhus, t.ex. i en galleria eller i en bostad. Det framhålls även att proportionalitetsprincipen får särskild betydelse vid rättens prövning i fråga om den plats som begärs avlyssnad och vilket slags intrång som är nödvändigt för att genomföra åtgärden.

Europadomstolen har uttryckt att beslutet för den hemliga tvångsåtgärden tydligt måste identifiera platsen för åtgärden som vissa bestämda lokaler (*single set of premises*), Roman Zakharov mot Ryssland § 264.

Enligt vår mening är det uppenbart att den plats som anges i tillståndet som huvudregel ska avse en tydligt begränsad yta. I annat fall skulle det vara omöjligt att vid tillståndsprövningen kunna överblicka risken för onödiga integritetsintrång. Om den brottsbekämpande myndigheten t.ex. skulle få möjlighet att avlyssna den plats i en viss stad där den misstänkte befinner sig, skulle det innebära att proportionalitetsbedömningen helt skulle ligga i de brottsbekämpande myndigheternas händer och därmed falla utanför domstolens förhandsprövning, vilket inte tycks ha varit lagstiftarens avsikt. (Jämför även prop. 1995/96:85 s. 29 angående kameraövervakning.) Bedömningen av hur stor en plats kan vara kan emellertid inte göras fristående utan måste prövas utifrån flera aspekter, såsom typ av plats, risk för integritetsintrång och om tillståndet kan förenas med särskilda villkor. Det ska även beaktas att det är fråga om användning av ett särskilt ingripande tvångsmedel och att bestämmelsen därför ska tolkas restriktivt, jämför prop. 2005/06:178 s. 99 och NJA 1996 s. 577. För det fall det är nödvändigt att ha en relativt vid plats, t.ex. ett torg, är det enligt vår mening viktigt att förena

tillståndet med särskilda villkor. Sådana villkor kan vara att endast samtal som den misstänkte deltar i får avlyssnas, att avlyssningen endast får ske när den misstänkte befinner sig på platsen och under vissa tider eller att avlyssning bara får vara aktiv när man genom fysisk spaning har bekräftat att den misstänkte är närvarande. En så vid och diffus plats som en hel stad är emellertid svår att avgränsa tillräckligt ens med särskilda villkor.

Det är naturligtvis ofrånkomligt att det kan uppstå vissa skillnader i domstolarnas bedömningar. Som framgår i avsnitt 7.2.2 finns det ett behov av mer vägledande överrättspraxis och andra åtgärder för att göra tillämpningen mer enhetlig. Bestämmelsen om plats är oaktat det, enligt vår mening, inte så oklar att den inte uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Flera av de aktörer som vi har träffat har påtalat ett behov av att kunna knyta tillstånd till hemlig rumsavlyssning till person i stället för till plats. Det har också redogjorts för ett behov av interimistiska beslut vid hemlig rumsavlyssning och en användning av tvångsmedlet med stöd preventivlagen. Dessa frågor ligger emellertid utanför vårt uppdrag.

## Preventivlagen

För att preventivlagen ska få tillämpas ska det finnas *en påtaglig risk* för att en person ska utöva viss brottslig verksamhet, eller för att det inom en organisation eller grupp, som personen tillhör, ska utövas sådan brottslig verksamhet.

Innan preventivlagen permanentades var rekvisitet annorlunda utformat. Det krävdes då i stället att det skulle finnas *särskild anledning att anta* att en person skulle utöva den brottsliga verksamheten. Någon motsvarighet till bestämmelsen om brottslighet hänförlig till en organisation fanns inte. Det finns därför särskild anledning för oss att undersöka om dessa nya begrepp lett till några tillämpningsproblem, i det avseendet att reglerna inte är tillräckligt precisa, och om förutsättningarna för att få använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte kan anses tillräckligt begränsade utifrån de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer på rättssäkerhet och integritetsskydd. Därtill finns det anledning att beröra vissa



frågor kring personkretsen som hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas mot.

### *Riskrekvisitet*

Innan preventivlagen permanentades gällde alltså rekvisitet *särskild anledning att anta*. Det framfördes kritik mot detta rekvisit redan av Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel, se SOU 2009:70 avsnitt 6.3, eftersom det i praktiken begränsade användningen till situationer som låg mycket nära en förundersökning. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel föreslog senare att misstanke-rekvisitet skulle ersättas med ett riskrekvist, eftersom det handlade om framåtblickande lagstiftning, snarare än bevisvärdering av konkreta begångna brott, SOU 2012:44 avsnitt 8.4.3.5. Utredningen påpekade att det då gällande misstankekravet, som av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2009 s. 917 kommit att tolkas betyda att det som riskeras ska vara en någorlunda konkretiserad gärning, var att föra konkretionskravet för långt, eftersom det handlade om gärningar som ännu inte ägt rum. Det kunde enligt utredningen finnas flera omständigheter som starkt talar för en risk att ett brott av visst slag ska begås men utan att det är möjligt att konkretisera hur risken kan förverkligas. Som exempel framfördes att Säkerhetspolisen får reda på tillvägagångssätt eller mål för ett terrordåd. Enligt utredningen borde preventivlagen kunna användas även i dessa fall, vilket inte var möjligt med det rådande misstankerekvisitet.

Begreppet *påtaglig risk* valdes med inspiration från bl.a. reglerna om omhändertagande enligt LVU. Begreppet innebär att bedömningen inte får bygga endast på spekulationer och allmänna bedömningar, utan måste grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, t.ex. att ett terrordåd kan komma att ske. Däremot ska inte krävas att risken avser en viss konkretiserad gärning. Avsikten med ändringen var inte att ändra beviskravet för riskbedömningen. I stället betonade regeringen att de utredningskrav som gällde och som uttolkats av Högsta domstolen i NJA 2009 s. 917 alltså ska gälla. Men risken behöver inte avse en specifik gärning, prop. 2013/14:237 s. 106 och 107.

Av vad som framkommit vid våra intervjuer med aktörer har det nya rekvisitet inte vållat några tillämpningsproblem och beviskravet avseende risken behandlas på samma sätt som det tidigare rekvisitet. Inte heller i övrigt har det framkommit något som ger oss anledning att i denna del föreslå några förändringar av lagtexten eller andra åtgärder.

Vi bedömer att bestämmelserna såvitt avser riskrekvisitet uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### *Brottslighet inom en organisation eller grupp*

I samband med att preventivlagen permanentades infördes en bevislätnadsregel vad gäller kopplingen till den riskerade brottsliga verksamheten. Tvångsmedel enligt preventivlagen får nämligen användas också om det finns påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet som omfattas av preventivlagen och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Se 1 § andra stycket preventivlagen.

Även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelsens ordalydelse så är det endast mot den personen som medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten som den hemliga tvångsåtgärden får avse, prop. 2013/14:237 s. 108. Det krävs inte någon precisering av den eller de personer inom gruppen som risken ska knytas till, men det ska finnas en koppling mellan gruppen eller organisationen och den brottsliga verksamheten.

Bedömningen av om det kan befaras att en person medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten ska grundas på konkreta omständigheter. I förarbetena, prop. 2013/14:237 s. 109 och 196, anges att personens ställning i gruppen är av betydelse, liksom om personen tidigare dömts för relevant brottslighet. Det ska finnas objektivt fastställbara tecken på att personen kommer att vidta någon åtgärd som innebär ett främjande. Endast medlemskap i organisationen är inte tillräckligt. Med främjande avses detsamma som i medverkansbestämmelserna i brottsbalken, även om gärningen inte behöver konkretiseras närmare.

Regleringen innebär sammantaget att personkretsen som kan komma att bli utsatt för tvångsåtgärder enligt preventivlagen är begränsad och kan hänföras till förmodad brottslig verksamhet, låt vara att den brottsliga verksamheten ännu inte utförts. Bedömningen ska bygga på faktiska omständigheter och inte antaganden. Vi bedömer att bestämmelserna sammantaget är tillräckligt precisa och förutsebara.

Av vad som framkommit vid våra intervjuer med aktörer har bestämmelsen inte vållat några tillämpningsproblem. Inte heller i övrigt har det framkommit något som ger oss anledning att föreslå några förändringar av lagtexten eller andra åtgärder. Vi bedömer att även detta rekvisit uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### *Kopplingen till nummer, adress eller utrustning*

För hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation krävs enligt preventivlagen att det övervakade numret på något sätt är kopplat till den person som åtgärden riktas mot, antingen genom att han eller hon använder numret eller kontaktar det. För hemlig kameraövervakning är användningsområdet begränsat till platser där personen kan komma att uppehålla sig och området kring en potentiell brottsplats.

Hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation kan alltså avse en adress eller en kommunikationsutrustning som inte innehas eller används av den som tvångsåtgärden avser, men som kan antas ha använts eller komma att användas av personen eller som det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att kontakta. Detsamma gäller vid användning av dessa tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Bestämmelserna i preventivlagen är avsedda att tillämpas på samma sätt, prop. 2005/06:177 s. 85.

Enligt vad åklagare har uppgett för oss är möjligheten att avlyssna dessa nummer ett bra verktyg, särskilt när det gäller personer som använder sig av flera telefoner.

För att integritetsintrånget för innehavaren av numret eller utrustningen inte ska bli oproportionerligt stort finns det, enligt förarbetena till bestämmelsen i rättegångsbalken, ofta anledning att meddela särskilda villkor för tillståndet. Eftersom tvångsmedlet i

själva verket riktar sig mot den misstänkte (eller den person som avses i 1 § preventivlagen), bör avlyssning eller övervakning av nummer som personen kan komma att kontakta endast undantagsvis omfatta andra teledelanden än sådana som kommer in till teleadressen, prop. 2002/03:74 s. 38 och 39. Tvångsmedlet riktas följaktligen inte mot dessa personer (innehavarna) för att de är inblandade i brottslig verksamhet eller för att de ens kan ha upplysningar om brottet, utan för att få tillgång till en annan persons kommunikation. Enligt vår mening kan det därför finnas anledning att redan i lag begränsa omfattningen av sådana övervaknings- och avlyssningsåtgärder,<sup>6</sup> jämför prop. 1988/89:124 s. 45 och 46. Regeringen har tidigare uttalat att det är av stor vikt att reglerna om hemlig avlyssning utformas så att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information, utan betydelse för att utreda eller förhindra brott, hämtas in genom avlyssning, prop. 2013/14:237 s. 132.

En begränsning som innebär att endast inkomna meddelanden ska få omfattas av åtgärden framstår enligt vår mening som för restriktiv. Den förslagne skulle kunna kontakta den avlyssnade adressen och be motparten ringa till ett förbestämt hemligt nummer, vilket Säkerhetspolisen (eller den öppna polisen) då inte skulle kunna få några uppgifter om. En sådan bestämmelse är inte heller lämplig för nummer, adresser eller utrustningar som används av såväl den som åtgärden avser som av andra personer. Vi föreslår därför inte en sådan begränsning.

Andra skyddsmekanismer för utomstående personers integritet skulle kunna utgöras av ett avlyssningsförbud eller ett krav på att rätten alltid ska kombinera tillståndet med särskilda villkor. Båda dessa sätt att skydda integriteten framstår emellertid som onödigt komplicerade. Det är ju fråga om en huvudregel snarare än ett undantag. Det är därför lämpligare att det direkt av lagtexten framgår att det endast är meddelanden (inklusive samtal) som personen som åtgärden riktas mot deltar i som får avlyssnas. Självklart kan den brottsbekämpande myndigheten även behöva göra upptagningar och ta del av meddelanden för att utröna om personen deltar i meddelandet. Lagstöd behöver därför finnas även för en sådan ordning. Det ska emellertid påpekas att möjligheten att utröna om personen deltar i meddelandet inte innebär att hela meddelandet därmed alltid får granskas, på grund av att det finns en chans att personen deltar

---

<sup>6</sup> Detta gäller självklart även den motsvarande bestämmelsen i rättegångsbalken.

först mot slutet av samtalet. Står det klart att meddelandet utgör en kommunikation endast mellan andra personer ska avlyssningen eller granskningen omedelbart avslutas.

En förutsättning för att vi ska kunna föreslå lagändringar eller andra åtgärder är att vi bedömer att den nu gällande regleringen inte är förenlig med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer på hemliga tvångsmedel. Vid en sådan bedömning ska det beaktas att tillstånden utfärdas av domstol, att proportionalitetsprincipen ska beaktas, både vid tillståndsgivningen och vid verkställigheten av tvångsåtgärden, att tillståndet får förenas med särskilda villkor, att upptagningar och uppteckningar ska granskas snarast möjligt och oväsentligt material förstöras samt att användningen och den efterföljande behandlingen i efterhand granskas av bl.a. SIN.

En annan viktig faktor för att bedöma om systemet är förenligt med de krav som ställs i regeringsformen och Europakonventionen är hur bestämmelserna i praktiken tillämpas. Av vad som framkommit vid våra samtal med aktörer tycks det vara långt ifrån alltid som tillstånd att avlyssna nummer som den misstänkte (eller den person som avses i 1 § preventivlagen) kan komma att kontakta eller som används av flera personer förenas med särskilda villkor. Det verkar också finnas olika tolkningar från domare om rättens tillstånd per automatik endast ger den brottsbekämpande myndigheten möjlighet att avlyssna meddelanden som den som åtgärden avser deltar i eller om det krävs att tillståndet förenas med ett särskilt villkor för att uppnå det resultatet. Däremot verkar de brottsbekämpande myndigheterna, så fort de får klart för sig att personen inte deltar i samtalet, sluta lyssna och sortera samtalet som irrelevant.

De oklarheter som finns och det utrymme som kan finnas för den brottsbekämpande myndigheten att avlyssna personer som inte är misstänkta eller ens kan antas ha upplysningar om brottslig verksamhet bedömer vi som otillfredsställande och oförenliga med Europakonventionens krav på precisa regler vad avser personkrets. Vi föreslår därför att det i 2 § preventivlagen införs en uttrycklig begränsning av det slag som redovisats ovan. Med beaktande av att bestämmelserna i preventivlagen och rättegångsbalken ska tillämpas på samma sätt och att samma problematik finns vid tvångsmedelsanvändning under förundersökning bör samma begränsning införas i 27 kap. 20 § RB.

Man kan även överväga om upptagningar och uppteckningar omedelbart ska förstöras, om den som åtgärden avser inte deltar i meddelandet. Som framgår i avsnitt 7.3.4 finns det såväl fördelar som nackdelar med att material förstörs. En omedelbar förstöring skulle innebära att man helt överlät åt den som granskar materialet att bedöma om den misstänkte inte deltar i samtalet. Vid en eventuell rättegång kommer då inspelningen att saknas, trots att den misstänkte kanske gör gällande att han eller hon visst deltog och att meddelandet var viktigt. Det försvårar också tillsynen och den enskildes möjlighet att bedöma det intrång som skett. Det är inte heller fråga om sådana särskilt skyddade uppgifter som avses i 27 kap. 22 § RB och 11 § preventivlagen. Begränsningen innebär inte heller något formellt hinder mot att använda den information som framkommit vid granskningen, även om sådant användande av principiella skäl nog kan ifrågasättas. Skulle det t.ex. framkomma uppgifter om ett förestående mord eller annat allvarligt brott framstår det emellertid som proportionellt att använda uppgifterna för att förhindra brottet. Det skulle då kunna bli problematiskt om det fanns ett krav på att upptagningen omedelbart skulle förstöras. En omedelbar förstöringsskyldighet framstår sammantaget inte som motiverad och inte heller nödvändig utifrån kraven i regeringsformen eller Europakonventionen.

## 7.2 Förhandskontroll

### 7.2.1 Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Tillåtelse till att använda hemliga tvångsmedel ska enligt Europakonventionen beslutas av en oberoende myndighet, allra helst en domstol. Beslutsfattaren måste kunna göra en egen bedömning både om huruvida skälig misstanke föreligger och om åtgärden är nödvändig och proportionell. Vid brådskande och allvarliga fall får tvångsåtgärden påbörjas utan förhandsprövning av en oberoende myndighet, under förutsättning att en oberoende prövning sker i efterhand. Det finns inget krav på att offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen.

Tillståndsbeslutet måste enligt Europakonventionen klart och tydligt identifiera den person eller plats som ska övervakas. Däremot

behöver inte personen identifieras med namn utan det är tillräckligt med ett nummer eller annan information av betydelse.

I regeringsformen finns inget krav på förhandsprövning av hemliga tvångsåtgärder.

Läs mer om kraven i avsnitt 4.2.5.

## 7.2.2 Domstolsprövning

**Bedömning:** Systemet med domstolsprövning för hemlig tvångsmedelsanvändning under förundersökning och enligt preventivlagen uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Det finns dock ett behov av mer vägledande överrättspraxis.

### Regleringen

För att den brottsbekämpande myndigheten ska få använda något av de nu aktuella tvångsmedlen<sup>7</sup> krävs enligt svensk lag tillstånd av domstol (se dock avsnitt 7.2.3).

Rätten ska självständigt pröva om misstankegraden (risken i preventivlagen) är tillräcklig och om övriga rekvisit är uppfyllda; åklagarens egen övertygelse saknar betydelse. Av ett rättsfall från Högsta domstolen, NJA 2009 s. 917, som avser tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, framgår bl.a. följande. Handläggningen av tillståndsärenden får inte bli slentrianmässig. I fråga om faktauppgifter som går att belägga med dokument eller utdrag ska sådana handlingar i möjligaste mån företas eller beskrivas. När information kommer från uppgiftslämnare bör upplysningar som är av betydelse för uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas tillförlitlighet lämnas. Om uppgifter, på grund av särskilda skäl, inte kan lämnas ska det förklaras. Det ska också framgå om det finns omständigheter som kan tala mot att tillstånd medges och i så fall vilka dessa omständigheter är. Om utredningen inte har tillräcklig kvalitet ska rätten avslå begäran redan på den grunden. Om utredningen i sig är godtagbar ska rätten göra en helhetsbedömning av allt

---

<sup>7</sup> Inhämtning enligt inhämtningslagen omfattas inte av vårt uppdrag. Om förhandsprövning vid sådan inhämtning, se våra tidigare överväganden, SOU 2017:75 avsnitt 12.8.4.

material om huruvida det finns särskild anledning att befara brottslig verksamhet.<sup>8</sup> Den utredande myndighetens egen övertygelse saknar betydelse. Det är dock ofrånkomligt att myndighetens egen värdering av uppgiftslämnarens trovärdighet behöver beaktas. Den ska då bedömas i relation till de sakupplysningar som i det hänseendet finns i utredningen. Saknas sådana upplysningar eller förklaring till varför de inte lämnats kan som regel informationen inte tillmätas någon betydelse. Se även RH 2010:36 angående att motsvarande bör gälla för ärenden enligt rättegångsbalken.

Beslut om hemliga tvångsmedel kan överklagas av såväl åklagare som offentligt ombud. Det är inte bara huvudfrågan som kan överklagas utan även frågor om t.ex. särskilt inskränkande föreskrifter. Se 27 kap. 26 § andra stycket och 49 kap. 3 § och 5 § 6 RB samt prop. 2002/03:74 s. 50.

Genom den beskrivna regleringen får kraven på förhandsprövning i Europakonventionen anses vara uppfyllda. Vad som kan noteras är att det inte finns någon bestämmelse som reglerar hur information som inhämtats före en eventuell överrättsprövning får behandlas om överrätten avslår en ansökan och upphäver ett av underrätten meddelat tillstånd. Om rätten upphäver ett interimistiskt beslut, får uppgifter som inhämtats inte användas i en brottsutredning till nackdel för någon enskild. Någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte när överrätt upphäver ett rättens tillstånd. Uppgifter som inhämtas efter underrättens beslut får därmed användas utan begränsning. Som framgår i avsnitt 7.6.1 ställer varken regeringsformen eller Europakonventionen några krav på bevisförbud ens för bevis som tillkommit efter olaglig användning av hemliga tvångsåtgärder. I stället är det rättegången i sin helhet som avgör om den varit rättvis eller inte. Det är således förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen att överlåta till åklagare och domstol att bestämma hur bevis som inhämtats med stöd av ett senare upphävt tillstånd ska behandlas. Därtill ska noteras att hovrätten har en möjlighet att inhibera tingsrättens tillstånd enligt 52 kap. 7 § tredje stycket RB.

Sammanfattningsvis uppfyller den svenska regleringen de krav på oberoende förhandsprövning som finns i regeringsformen och Europakonventionen.

---

<sup>8</sup> Vid tidpunkten för ärendet gällde rekvisitet ”särskild anledning att anta” i stället för ”en påtaglig risk för”.



## Tillämpningen

För att systemet ska vara förenligt med kraven i Europakonventionen räcker det inte att det finns en lagreglerad domstolsprövning. Det är också nödvändigt att prövningen i praktiken lever upp till de krav som ställs.

De absolut flesta ansökningarna om att få använda hemliga tvångsmedel godkänns av domstol. Inom den öppna polisens och Tullverkets verksamhet avlogs de senaste åren mindre än en halv procent av ansökningarna om hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, några enstaka ansökningar om hemlig kameraövervakning och ingen ansökan om hemlig rumsavlyssning.<sup>9</sup> Det betyder emellertid inte att domstolen nästan alltid godtar ansökan som den ursprungligen är utformad. Framkommer det genom frågor från domare och det offentliga ombudet att ansökan har för vid utformning, att åtgärder som ger ett mindre integritetsintrång är möjliga eller att misstankegraden är för låg, förekommer det att åklagare justerar eller återkallar sin ansökan eller att domstolen begränsar tillståndet eller förenar det med särskilda villkor. De aktörer som vi har intervjuat har uppgett att ett sådant förfarande inte är ovanligt. Därtill har det påtalats att användandet av hemliga tvångsmedel är resurskrävande och att det därför redan vid de brottsbekämpande myndigheterna ställs särskilt höga krav innan ansökan görs.

Det är ovanligt med kritik från JO i tvångsmedelsärenden. Vid ett tillfälle riktade emellertid JO allvarlig kritik mot en rådman för att hon hade beviljat en ansökan om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation inom en förundersökning om förberedelse till grov stöld, JO 2015/16 s. 62. De omständigheter som åklagaren åberopade till grund för gärningen kunde nämligen enligt JO inte utgöra en straffbar förberedelsegärning.

Åklagarmyndigheten har i augusti 2015, i sitt remissvar över Datalagringsutredningens betänkande, SOU 2015:31, framfört att det är sällsynt att domstolen ingår i någon egentlig prövning av kopplingen mellan den misstänkte och teleadressen. I stället handlar

---

<sup>9</sup> År 2017 var det något fler avslag för hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation. En mycket stor del av avslagen avsåg emellertid en och samma ansökan. För exakta siffror se regeringens skrivelser skr. 2013/14:60, 2014/15:36, 2015/16:49, 2016/17:69 och 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170.

prövningen, enligt myndigheten, om underlaget för att anta brott och om kopplingen mellan den misstänkte och brottet. Polisens uppgifter om att någon förfogar över de angivna teleadresserna godtas, enligt myndigheten, utan egentlig prövning, både vid den första prövningen och när det tillkommer nya adresser.

Vid våra samtal med domstolsaktörer som arbetar med hemliga tvångsmedel har ingen av dem, inte heller åklagarna, känt igen det som Åklagarmyndigheten har beskrivit i sitt remissvar. Tvärtom har åklagare, domare, offentliga ombud, polis och företrädare från Säkerhetspolisen (som ofta sitter med på sammanträdena) samtliga angett att kopplingen mellan nummer och tilltalad, jämte misstankegrad och integritetsintrång för tredje man, är den fråga som domstolarna och de offentliga ombuden ställer mest frågor kring. Aktörerna har även i övrigt uppgett att domstolarna gör en noggrann prövning av samtliga rekvisit, behov av åtgärden, risk för integritetsintrång och proportionalitet. Det har från Polismyndighetens sida framförts att prövningen vid de domstolar där ärendena om hemliga tvångsmedel är koncentrerade till vissa domare oftast upplevs som bättre än vid domstolar där ärendena är utspridda på ett större antal beslutsfattare.

Ytterligare ett viktigt moment i förhandsprövningen är att underlaget för bedömningen finns dokumenterat. Vikten av att alla de omständigheterna som åklagaren åberopar till stöd för att få tillåtelse att använda tvångsmedel dokumenteras har bl.a. poängterats av Insynsutredningen. Med tanke på de hemliga tvångsmedlens integritetskränkande natur är det viktigt att det sker en sådan dokumentation att inte efterhandskontroll omöjliggörs, se SOU 2010:14 s. 185 och där gjorda hänvisningar. Det gäller också avseende sådant som endast framförts muntligen. Av vad som framkommit under vår undersökning har det skett en förändring sedan några år tillbaka. Normen är nu att de uppgifter som lämnas muntligen antecknas för hand på promemorian eller i protokoll. Det tycks även ha blivit vanligare att protokollförare (särskilt utsedda handläggare) medverkar vid tvångsmedelssammanträden. Vidare verkar de flestas uppfattning vara att promemoriorna, som utgör underlag till åklagarens ansökan, har utvecklats och redan från början håller hög kvalitet. Det gäller särskilt de promemior som avser Säkerhetspolisens ärenden. Promemoriorna innehåller för det mesta de uppgifter som behövs för att kunna bedöma t.ex. misstankegrad, eventuella informatörers

trovärdighet, risken för integritetsintrång och behovet av tvångsmedlet.

Som framkommit i avsnitt 7.1.4, har det påtalats att domstolarnas bedömningar om hur väl definierad en plats måste vara vid hemlig rumsavlyssning skiljer sig åt. Därtill har det framförts att domstolarna ställer olika krav på hur identifierad en misstänkt behöver vara för att hemliga tvångsmedel ska få användas mot personen. Det är självklart ofrånkomligt att bedömningar i viss grad kan variera. Men vid ärenden om hemliga tvångsåtgärder finns det en risk att bedömningarna varierar mer än brukligt, på grund av dels att prövningarna och besluten omgärdas av stor sekretess, dels att det finns få överrättsavgöranden. Enligt vår uppfattning är det därför viktigt att det tillkommer mer vägledande praxis och fler referat, från såväl Högsta domstolen som hovrätterna. Referaten torde i många fall kunna skrivas på sådana sätt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs, jämför t.ex. NJA 2009 s. 917 och RH 2010:36. Vi är väl medvetna om de svårigheter som finns på grund av få överklaganden och brådskande ärenden. Det kan därför också vara lämpligt med kompletterande sammankomster för domare, åklagare och offentliga ombud, tillsammans eller var för sig, där allmänna frågeställningar kan diskuteras i kombination med utbildningar och seminarier.

Det är sammanfattningsvis vår bedömning att domstolsprövningen fungerar som avsetts samt att systemet med förhandsprövning även i praktiken uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.2.3 Interimistiska beslut

**Bedömning:** Systemet med interimistiska beslut uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### Regleringen

I samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna utvidgades åklagarnas möjligheter att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsåtgärder. Interimistiska beslut var dessförinnan endast möjliga för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, vid beslut

med stöd av utredningslagen eller vid krig eller krigsfara. Den 1 januari 2015 infördes en generell möjlighet för åklagare att även meddela interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. De nya bestämmelserna infördes både i rättegångsbalken och i preventivlagen. Interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning är fortfarande bara tillåtna vid krig eller krigsfara.

Åklagaren får meddela interimistiska beslut om det kan befaras att en prövning av rätten skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen eller för att förhindra den brottsliga verksamheten. Rätten ska omedelbart underrättas om det interimistiska beslutet och därefter skyndsamt pröva åtgärdens tillåtlighet. Läs mer i avsnitt 3.7.1.

Interimistiska beslut är avsedda att tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättsens tillstånd avvaktas. De ska bara meddelas i undantagsfall och bör framför allt tillgripas utanför domstolarnas öppettider, i synnerhet i sådana fall när offentliga ombud annars ska medverka. Samma krav på beslutets innehåll gäller som för rättsens beslut. Det finns även en skyldighet att föreskriva särskilda villkor, när det finns skäl till det. Se prop. 2013/14:237 s. 183.

Eftersom interimistiska beslut endast får användas vid mycket brådskande undantagsfall och efterföljs av en domstolsprövning är regleringen enligt vår mening förenlig med kraven på förhandsprövning i Europakonventionen.

### *Postkontroll*

När det gäller interimistiska beslut om postkontroll enligt rättegångsbalken kan noteras att det inte följer någon domstolsprövning, om förordnandet redan upphört före rättsens prövning. Det har motiverats med att tvångsmedlet inte ger tillgång till några uppgifter, utan är endast ägnat att ge möjlighet till att besluta om beslag, prop. 2013/14:237 s. 144.

Även om det i dessa fall måste röra sig om ett begränsat antal försändelser, eftersom rätten skyndsamt ska pröva ärendet, är det otillfredsställande att det helt saknas domstolsprövning. Förhandsprövningen vid postkontroll innebär en indirekt garanti för att det

finns förutsättningar för ett efterföljande beslag, som kan leda till att försändelsen granskas och som kan hemlighållas för mottagaren, så länge en underrättelse skulle vara till men för utredningen, jämför 27 kap. 11 § RB. Det argument som regeringen framförde för att underlåta domstolsprövning är därmed inte särskilt övertygande. Även om inte själva postkontrollen innebär någon informationsinhämtning, till skillnad från postkontroll enligt preventivlagen, beror det främst på att lagstiftaren valt olika lagtekniska lösningar. Det framstår därmed inte som rimligt att behandla situationerna annorlunda, i vart fall om postkontrollen lett till beslag.

Även om rätten gör en efterföljande prövning, t.ex. häver en pågående postkontroll för att det inte funnits förutsättningar för förordnandet, saknas begränsningar i hur redan erhållna uppgifter från beslag, som möjliggjorts genom postkontrollen, får användas. I preventivlagen, där möjligheten till granskning utgör en del av tvångsmedlet, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden eller för någon annan som uppgifterna avser. Det kan diskuteras om en motsvarande bestämmelse inte borde finnas även för postkontroll (i kombination med beslag) enligt rättegångsbalken.

I sammanhanget ska emellertid två ytterligare faktorer beaktas. För det fall postkontrollen har upphört innan rätten har prövat ärendet ska en anmälan göras till SIN. SIN får därmed en reell möjlighet till efterhandskontroll. Regleringen får i detta avseende därför anses uppfylla de krav som Europakonventionen ställer. Vad gäller den efterföljande behandlingen av inhämtade uppgifter ställer varken Europakonventionen eller regeringsformen upp några bevisförbudskrav. Vid bedömningen om en rättegång är rättvis, i Europakonventionens mening, ska i stället göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Även uppgifter som erhållits genom olaglig eller obefogad användning av hemliga tvångsmedel får därmed åberopas i en rättegång, se avsnitt 7.6.1. Bestämmelsen kan därför inte heller i detta avseende anses vara oförenlig med de krav som Europakonventionen (eller regeringsformen) ställer. Regleringen i sig utgör därmed inte någon anledning för oss att lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder.

## Tillämpningen

Under år 2015 fattade åklagare ett antal interimistiska beslut, varav 51 om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (1 upphävdes av domstol), 48 om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (2 upphävdes av domstol) och 3 om hemlig kameraövervakning (inget upphävdes av domstol). År 2016 var motsvarande siffror 60 för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (2 upphävdes av domstol), 74 för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (inget upphävdes av domstol) och 2 för hemlig kameraövervakning (inget upphävdes av domstol). År 2017 ökade de interimistiska besluten kraftigt, vilket av Åklagarmyndigheten har förklarats med att medvetenheten om möjligheten att använda interimistiska beslut har ökat hos polis, tull och åklagare. Det meddelades då 121 beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (1 upphävdes av domstol), 195 om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (inget upphävdes av domstol) och 7 om hemlig kameraövervakning (2 upphävdes av domstol). Se skr. 2017/18:69 samt Åklagarmyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, 2018-05-31 dnr ÅM2017-2170. Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning omfattas inte av statistiken.

Av vad åklagare uppgett för oss är det främst aktuellt med interimistiska beslut utanför domstolens kontorstider. Det förekommer emellertid att det kan vara så bråttom att interimistiska beslut krävs även annars, t.ex. vid pågående människorov.

Enligt såväl domare som offentliga ombud, som vi intervjuat, håller de interimistiska besluten hög kvalitet. Även SIN:s granskning har visat att åklagarväsendet hanterar besluten på ett tillfredsställande sätt. Vad som i övrigt har framkommit har inte heller gett oss någon anledning att föreslå några förändringar av lagtexten eller andra åtgärder, såvitt avser de interimistiska besluten. Tillämpningen bedöms vara förenlig med de krav som ställs.

## 7.2.4 Tillståndets varaktighet

**Bedömning:** Bestämmelserna om tillståndstid uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Tillståndet till hemliga tvångsåtgärder ska tidsbegränsas i beslutet och får inte avse mer tid än nödvändigt, enligt bestämmelser i både rättegångsbalken och preventivlagen. När det gäller uppgifter framåt i tiden finns en begränsning om en månad från beslutet.<sup>10</sup> Därefter krävs nytt beslut. Någon total längsta tid för åtgärden finns däremot inte.

I samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna den 1 januari 2015 övervägde regeringen om reglerna om tillståndstid skulle ändras men kom fram till att det saknades skäl för förändring, prop. 2013/14:237 s. 147 och 148. Åklagare och polis hade väckt frågor om längre tillståndstid inom kontrapionaget och om tillståndstiden borde räknas från verkställighet i stället för från beslut. Regeringen ansåg emellertid att en sådan ordning inte var lämplig, eftersom tillståndet meddelas utifrån förutsättningarna vid beslutet, utredningsläget snabbt kan ändras och verkställighet därför inte bör ligga för långt från beslutstidpunkten. Det fanns även ett värde, enligt regeringen, att tvångsmedelsanvändning under längre perioder fortlöpande blir föremål för domstolsprövning. Liknande önskemål om längre tillståndstider vid långsiktiga ärenden har framförts även till oss. Inom ramen för detta uppdrag gör vi emellertid ingen annan bedömning än regeringens; en maximal tillståndstid om en månad framstår som rimlig.

Av vad som framkommit vid samtal med aktörerna tycks tillståndstiden i både ansökan och beslut nästan alltid vara en månad, såvida tillståndet inte avser ett specifikt möte eller man av någon annan anledning redan vid prövningen vet att tillståndet inte behöver vara längre än en viss tid. Tiden i ansökan är ibland också kortare av samordningsskäl, om nya tillstånd begärs inom samma förundersökning.

Även om tiden i beslutet inte får avse längre tid än som är nödvändigt, har vi förståelse för att tillståndstiden ofta blir en månad. Det ligger i de hemliga tvångsmedlens natur att det i många

---

<sup>10</sup> För postkontroll enligt rättegångsbalken räknas tiden i stället från när befordringsföretaget delgavs föreläggandet.

fall är svårt att förutspå behovet i tid. Såvitt framkommit är det inte heller ovanligt att det efter en månad begärs förlängning av tillståndet. Till detta kommer möjligheten och skyldigheten för åklagaren och rätten att häva ett beslut som inte längre behövs. Icke desto mindre är det viktigt att såväl åklagare som domare överväger behovet av tid och att bedömningen inte blir slentrianmässig. Skäl för oss att föreslå någon förändring av bestämmelserna eller någon annan åtgärd har emellertid inte framkommit.

Vi bedömer sammantaget att bestämmelserna om tillståndens varaktighet uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.2.5 Innehållet i beslut om att tillåta tvångsåtgärder

**Bedömning:** Innehållet i besluten att tillåta hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Det gäller även innehållet i interimistiska beslut.

Bestämmelserna om innehållet i beslut om postkontroll riskerar att leda till oprecisa beslut utan avgränsningar på ett sätt som inte är förenligt med kraven i Europakonventionen.

**Förslag:** I beslut att tillåta postkontroll ska det anges vilka försändelser som tillståndet avser.

Av flera anledningar är det viktigt att beslut om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel är tydliga och informationsrika. För det första är det viktigt för att beslutet ska kunna verkställas på rätt sätt. För det andra innebär sådana beslut att efterhandskontroll, både av tillståndsprövningen och av verkställandet av beslutet, blir enklare att utföra.

I avsnitt 3.7.1 finns beskrivet vad ett beslut att tillåta hemliga tvångsåtgärder ska innehålla enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och preventivlagen. Innehållet i beslutet diskuterades inte i någon större utsträckning i samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna den 1 januari 2015. Det finns emellertid ändå skäl att göra några nedslag i bestämmelserna. I sammanhanget ska



också nämnas att Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel har utrett om tillstånd till hemlig avlyssning bör vara kopplat till person i stället för till nummer, adress eller kommunikationsutrustning.<sup>11</sup> Denna fråga har visserligen bäring på frågor om förhandsprövning, rättssäkerhet och integritetsskydd, men lämnas utanför detta betänkande.

## Person som åtgärden avser

### *Hemlig rumsavlyssning*

Bland de hemliga tvångsmedlen är det bara för hemlig rumsavlyssning som det finns ett uttryckligt krav på att den misstänkte ska anges i tillståndsbeslutet, 27 kap. 21 § femte stycket RB. Det framgår däremot inte på vilket sätt den misstänkte ska anges. Något krav på att personen ska vara identifierad med t.ex. namn torde inte finnas. Däremot får inte den misstänkte vara helt okänd utan ska kunna identifieras så att förväxlingsrisk praktiskt taget är utesluten, jämför JO 2006/07 s. 30.

Som framgår i avsnitt 7.2.2 har det påståtts att domstolarna ställer olika höga krav på hur identifierad en misstänkt person behöver vara. I samma avsnitt anges att det därför kan behövas mer vägledande överrättspraxis. Bestämmelsen bedöms emellertid inte vara så oklar att det finns anledning att föreslå någon lagändring eller annan åtgärd.

### *Utredningsbrotten*

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel berörde frågan om misstänkt även borde anges i tillstånd till andra tvångsmedel än hemlig rumsavlyssning, men ansåg sig inte ha tillräckligt underlag för att föreslå en sådan bestämmelse, SOU 2012:44 s. 783. Bl.a. beaktade utredningen att beslut som rörde elektronisk kommunikation regelmässigt måste delges operatörer vid verkställighet. Frågan berördes inte i den efterföljande propositionen.

Tillståndets utformning var inte reglerat i utredningslagen och är inte heller enligt gällande rätt specialreglerat för utredningsbrotten.

---

<sup>11</sup> Utredningens slutsatser återfinns i avsnitt 6.7.

Frågan huruvida misstänkt bör anges i beslutet för andra hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken än hemlig rumsavlyssning får därmed anses falla utanför vårt uppdrag. Det kan emellertid noteras att övervägandena vid en sådan bedömning rimligen inte torde skilja sig från dem som rör motsvarande frågeställning för preventivlagen, möjligen med undantag för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott.

### *Preventivlagen*

I preventivlagen finns det inte något krav på att personen som åtgärden riktas mot ska anges i beslutet. Som framgått ovan behandlades inte denna fråga i någon större omfattning vid permanenteringen av lagen.

Det finns flera fördelar med att personen som den hemliga tvångsåtgärden riktar sig mot anges i beslutet. Utöver att bestämmelserna blir mer enhetliga (i vart fall om 27 kap. 21 § femte stycket RB inte begränsas till hemlig rumsavlyssning), förbättras möjligheterna till efterhandskontroll. De farhågor som Utredningen om hemliga tvångsmedel tycks ha haft kring att beslutet kan komma telekomoperatörerna tillhanda kan motverkas genom att känsliga uppgifter maskas eller läggs i en bilaga, som inte lämnas till operatören. Det ska också understrykas att uppgift som hänför sig till angelägenhet som avser användning av hemliga tvångsmedel som rör elektronisk kommunikation omfattas av tystnadsplikt och att operatörerna är skyldiga att bedriva sin verksamhet på ett sätt så att uppgifterna om verkställandet inte röjs, se 6 kap. 19 och 21 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Enligt Europakonventionen krävs att tillståndet klart och tydligt ska identifiera en särskild person som ska ställas under övervakning eller vissa bestämda lokaler, om tillståndet gäller en plats. Sådan identifiering kan göras med hjälp av namn, adresser, telefonnummer eller annan information av betydelse. Detta framgår av Europadomstolens rättsfall *Roman Zakharov mot Ryssland* § 264. Av såväl domstolens exempel på identifiering, hänvisningar till andra domar och efterföljande prövning av den ryska lagen, framgår att kravet på

att en särskild person måste anges i tillståndet har till syfte att begränsa tillståndet och därigenom den verkställande myndighetens handlingsfrihet.

I svensk rätt begränsas tillståndet genom att nummer, adress eller utrustning ska anges, om beslutet rör elektronisk kommunikation, och genom att plats ska anges i beslut om hemlig kameraövervakning.<sup>12</sup> Ett tillstånd som avser en ip-adress är emellertid mer problematiskt, eftersom ip-adresser ofta är dynamiska (byter användare) och på grund av NAT-tekniken (samma ip-adress kan användas av flera personer samtidigt). Sådana beslut kan emellertid, i den mån de förekommer, förtydligas med särskilda villkor. Sammantaget får regleringen anses uppfylla de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer på att den person som åtgärden avser ska anges i beslutet.

## Postkontroll

Innehållet i beslut om postkontroll är minde reglerat än för övriga hemliga tvångsmedel. Av bestämmelsen i rättegångsbalken framgår endast att förordnandet ska gälla för viss tid och att det i förordnandet ska finnas en underrättelse om att åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas vidare. Av förarbetena till rättegångsbalken framgår att det är viktigt att förordnandet inte ges större omfattning än som är oundgängligen nödvändigt samt att adress eller annat kännetecken för den eller de avsedda försändelserna bör anges, om möjligt, NJA II 1943 s. 363. Förordnandets utformning var inte särreglerat i utredningslagen och bestämmelsen varken permanentades eller förändrades i samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna den 1 januari 2015. Innehållet i tillstånd till postkontroll enligt rättegångsbalken faller därför i och för sig utanför vårt uppdrag.

Preventivlagen ställer något högre krav på beslut om postkontroll än vad rättegångsbalken gör. Liksom för beslut om andra hemliga tvångsmedel ska det innehålla vilken typ av brottslighet (vilken punkt i 1 § första stycket) som ligger till grund för tillståndet samt under vilken tid tillståndet gäller. Däremot finns det ingen be-

---

<sup>12</sup> Se även diskussionen i avsnitt 7.1.4 om platsbegreppet för hemlig rumsavlyssning.

stämmelse om att förordnandets omfattning ska anges. Det kompenseras i någon mån av att det, när det finns skäl till det, ska anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

I praktiken är det ovanligt med postkontroll. Enligt vad som framkommit är det främst vid misstanke om särskilda paketförsändelser som tvångsmedlet används. Ett förordnande brukar trots det vara utformat så att det avser samtliga försändelser till en viss adressat, enligt vad aktörer som varit inblandade i ärenden om postkontroll har uppgett för oss.

Tvångsmedlet innebär att den brottsbekämpande myndigheten kan få del av innehållet i korrespondens. Beslag av skriftliga meddelande mellan en misstänkt person och dennes närstående har av regeringen ansetts jämförbart med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ur integritetssynpunkt, prop. 2007/08:163 s. 61. Det finns också stor risk att tvångsmedlet drabbar tredje man, dvs. avsändare, trots att det inte finns någon påtaglig risk för att de ska utöva eller främja brottslig verksamhet. Tvångsmedlet innebär alltså en inte obetydlig risk för integritetsintrång.

Utifrån vad som nyss redogjorts för kan ifrågasättas om beslutet om postkontroll uppfyller de krav på tillståndsbegränsningar som Europadomstolen ställt upp (jämför avsnittet strax ovan). Enligt vår mening bör det redan av lagtexten framgå att tvångsåtgärdens omfattning ska definieras i tillståndet. På ett sådant sätt skulle den svenska regleringen bättre uppfylla kraven i Europakonventionen. Vi föreslår därför att en bestämmelse tas in i 8 § preventivlagen om att det i beslutet ska anges vilka försändelser som förordnandet omfattar.

Samma problematik finns för postkontroll enligt rättegångsbalken. Det tvångsmedlet innebär visserligen inte att försändelsen får granskas, men syftet med tvångsmedlet är att underlätta beslag, som i sin tur gör det möjligt att granska försändelsen utan annan domstolsprövning än den som skett inför postkontrollen.<sup>13</sup> Förundersökningsmyndigheten behöver inte heller underrätta berörda om beslaget, så länge det är till men för utredningen, 27 kap. 11 § RB. I praktiken kan alltså postkontrollen (i kombination med beslag) leda till att försändelser granskas utan den misstänktes vetskap.

---

<sup>13</sup> Domstolsprövning torde emellertid behöva ske när skriftliga meddelanden mellan närstående beslagas med stöd av specialbestämmelserna om utredningsbrotten, 27 kap. 2 § fjärde stycket och 3 § RB.

Åtgärder som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts utgör därtill ett ingrepp i rätten till yttrande- och informationsfriheterna enligt rättegångsbalken, prop. 1975/76:209 s. 123. Det finns således skäl att ställa höga krav på precisa regler även för postkontroll enligt rättegångsbalken, som också utgör ett hemligt tvångsmedel. Därför och eftersom vi föreslår en förändring av preventivlagen i detta avseende, lämnar vi även ett förslag på motsvarande förändring av 27 kap. 9 § rättegångsbalken, trots tidigare angivna begränsningar av vårt uppdrag.

### Särskilda villkor

I samband med permanentningen av lagarna den 1 januari 2015 infördes en skyldighet för rätten att föreskriva villkor till skydd för den personliga integriteten i besluten om hemliga tvångsmedel, om det finns skäl till det (dock inte för postkontroll). En sådan skyldighet fanns tidigare bara för hemlig rumsavlyssning. Någon närmare motivering än att det ansågs lämpligt att införa en uttrycklig sådan reglering angavs inte, se prop. 2013/14:237 s. 149 och SOU 2012:44 s. 784.

Regeringen har uttalat att särskilda villkor ofta torde vara nödvändiga för att tillstånd till hemlig rumsavlyssning ska kunna ges, prop. 2005/06:178 s. 106. Exempel på sådana villkor kan vara att, när det är fråga om att avlyssna annan bostad än den misstänktes, rumsavlyssning endast får ske när det står klart att den misstänkte uppehåller sig där. Ett annat exempel är att polisen ser behov av att avlyssna ett möte som ska äga rum på en viss plats och en viss tid. Beslutet kan då lämpligen innebära att rumsavlyssning får avse endast det mötet.

Skyldigheten att föreskriva särskilda villkor till skydd för den personliga integriteten innebär att domstolen kan begränsa utrymmet för den brottsbekämpande myndigheten att använda det hemliga tvångsmedlet. På samma sätt gör villkoren det möjligt att tillåta åtgärder, som utan sådana villkor hade framstått som disproportionerliga. Möjligheten och skyldigheten att föreskriva särskilda villkor är därmed viktig utifrån såväl ett brottsbekämpningsperspektiv som ett integritetsperspektiv.

Av vad som framkommit vid samtal med aktörerna är det ovanligt med särskilda villkor vid tillstånd till hemliga tvångsmedel för elektronisk kommunikation men vanligare vid hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, i synnerhet om tillståndet avser en plats utomhus. Villkoren formuleras som regel klart och tydligt och innebär inte några tillämpningsproblem. Det gäller för övrigt även övriga delar av tillstånden.

Vid vår genomgång av tillstånd som meddelats avseende hemlig rumsavlyssning under år 2017 har framkommit att det förekommer särskilda villkor, men inte i flertalet av tillstånden. I de flesta fall har villkor dock inte behövts, eftersom tillståndet i sig avsett ett tillräckligt begränsat utrymme. I tillstånd som avsett platser där det finns en risk för att utomstående blir avlyssnade, har det ofta funnits villkor som begränsar avlyssningen till tillfällen när den misstänkte är på platsen. Vi har emellertid även sett flera exempel på tillstånd där villkor saknas, trots att platserna varit av sådana slag att det hade behövts för att säkerställa att inte enskildas personliga integritet kränks i onödan.

Sammantaget bedömer vi bestämmelserna om särskilda villkor till skydd för den personliga integriteten som viktiga och bidragande till att regelverket kring innehållet i tillståndsbesluten uppfyller kraven i främst Europakonventionen.

## Interimistiska beslut

Interimistiska åklagarbeslut ska vara utformade med samma innehåll som ett beslut av rätten. Besluten ska således även innehålla särskilda villkor när det finns skäl till det, prop. 2013/14:237 s. 183.

Det finns inte något uttryckligt krav på att besluten ska innehålla någon motivering till varför rättens beslut inte varit möjligt att avvakta. En sådan reglering hade förenklat efterkontrollen av åklagarens bedömning. En domstol kommer dock, i nära anslutning till beslutet, att bedöma om förutsättningar för tillståndet förelåg. Rättens bedömning ska göras utifrån de förhållanden som förelåg vid tidpunkten för åklagarens beslut, prop. 2013/14:237 s. 183.

Enligt vad som framkommit vid vår undersökning innehåller de interimistiska besluten det som krävs. Det är också ovanligt att de upphävs av domstol.

Vi bedömer att regleringen av innehållet i de interimistiska besluten uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.2.6 Tillträdestillstånd

**Bedömning:** Bestämmelserna om tillträdestillstånd uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång, 27 kap. 25 a § RB. I samband med permanentningen av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning utvidgades möjligheterna att meddela tillträdestillstånd. Numera får ett sådant tillstånd, om det finns särskilda skäl, även avse en plats som direkt angränsar till den plats som ska avlyssnas. Normalt ska dock samtycke inhämtas av innehavaren och bestämmelsen är avsedd att tillämpas främst i sådana fall där samtycke inte kan eller bör inhämtas, t.ex. om innehavaren av det angränsade utrymmet också är misstänkt eller anhörig till den misstänkte. Tillträdestillstånd till ett angränsande utrymme får aldrig avse en stadigvarande bostad, som inte tillhör den misstänkte. I författningskommentaren till bestämmelsen framhölls att en avvägning ska göras mot integritetsintresset hos den som tillträdestillståndet berör, prop. 2013/14:237 s. 187. Utrymmets karaktär måste beaktas vid den bedömningen. Beträffande vissa typer av utrymmen, t.ex. vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt, måste dock det integritetsintrång som är kopplat till tillträdet typiskt sett anses vara begränsat, enligt vad regeringen ansåg. Ett tillstånd enligt paragrafen att bereda sig tillträde till en plats gäller för hela tillståndsperioden, om inte annat beslutas. Tillståndet gäller även efter tillståndsperiodens utgång till den del tillträdet avser åtgärder för att ta bort utrustningen eller göra den obrukbar. (Se även nedan angående upplevda oklarheter om detta.)

Vid permanentningen av hemlig rumsavlyssning infördes också en möjlighet att i vissa fall, när tillstånd beträffande samma plats meddelas för både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, ge tillträdestillstånd även till installation av övervakningskameror. Sådant tillstånd får dock inte avse installation i

någons, inte heller den misstänktes, stadigvarande bostad. Samtidigt infördes också en möjlighet för den verkställande myndigheten att, när ett tillträdestillstånd avser ett fordon, tillfälligt flytta fordonet i samband med tillträdet.

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel föreslog en ännu större utvidgning, som även innefattade en möjlighet att få tillstånd till tillträde i annan stadigvarande bostad än den misstänktes. Regeringen ansåg emellertid att det inte framkommit ett så starkt behov av det att det kunde anses uppväga integritetsintrånget, prop. 2013/14:237 s. 152–154.

Av vad som framkommit vid samtal med aktörer är tillträdestillstånd mycket vanligt förekommande vid hemlig rumsavlyssning. Flera aktörer har påtalat att det finns en osäkerhet kring om tillståndet även omfattar tillstånd att hämta tillbaka utrustning; av lagtexten framgår endast att tillstånd kan ges för att installera utrustningen. Det har också framförts att det är oklart om tillståndet även gör det möjligt att hämta tillbaka utrustning när t.ex. ett avlyssnat fordon sålts till tredje man.

Av förarbetena till lagen om hemlig rumsavlyssning framgår att ett tillträdestillstånd gäller under hela tillståndstiden (om rätten inte beslutar annat) och även efter tillståndstidens utgång till den del det avser återtagande av avlyssningsutrustningen, prop. 2005/06:178 s. 104. Det kan tyckas lämpligt att detta redan borde framgå av lagtexten, särskilt eftersom det rör sig om ett ingrepp i en enskilds privata sfär. Men indirekt gör det också det, eftersom det i samma bestämmelse finns ett krav på att ta bort utrustningen eller göra den obrukbar, så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut, se 27 kap. 25 a § fjärde stycket RB.

När det gäller situationen att t.ex. ett avlyssnat fordon säljs kan noteras att tillståndet avser platsen och inte personen. Tillträdestillståndet kan avse även sådana platser som innehas av annan än den misstänkte. Dessutom gäller alltså kravet på att avlägsna utrustningen eller göra den obrukbar efter att tillståndstiden löpt ut. Det måste rimligen betyda att tillträdestillståndet alltså gäller för att nedmontera utrustningen, även efter en försäljning av platsen (fordonet) till tredje man. I flera fall borde det också vara möjligt att med samtycke från den nya ägaren hämta tillbaka utrustningen. Situationen torde vara ovanlig.



SIN har i ett uttalande från den 3 maj 2018 påpekat att åklagare ibland har ansökt om (och beviljats) tillträdestillstånd, trots att det varit obehövligt, dnr 99-2017. I nästan alla de kontrollerade tillstånden fanns tillträdestillstånd, även när det framgått att den som disponerar platsen kommer att medverka till installationen. Nämnden påpekade även att det ofta begärdes tillträdestillstånd vid förlängningar, trots att utrustningen redan var installerad. Det ska emellertid noteras att tillträdestillstånd, som nyss framgått, kan behövas även för att justera eller plocka bort utrustning.

Sammantaget bedömer vi bestämmelsen om tillträdestillstånd vara tillräckligt precis för att leva upp till kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Det har inte heller framkommit något annat om bestämmelsen eller tillämpningen som ger oss anledning att föreslå några lagändringar eller andra åtgärder.

### 7.2.7 Offentliga ombud

**Bedömning:** Systemet med offentliga ombud bidrar, utöver andra rättssäkerhetsgarantier, till att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen avseende oberoende förhandskontroll.

### Regleringen

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Det synes ha rätt oklarheter i frågan om offentliga ombud även ska delta i ärenden enligt preventivlagen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. Ordalydelsen i 6 § andra stycket preventivlagen tyder på att offentliga ombud inte ska medverka. Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att avsikten varit motsatsen, prop. 2005/06:177 s. 66. I praktiken förordnas emellertid inte offentliga ombud; en ordning som regeringen i en senare proposition inte funnit anledning att frångå, prop. 2013/14:237 s. 122.

I Sverige finns ett antal offentliga ombud som förordnats av regeringen, efter förslag från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden. Ombuden är förordnade för treårsperioder men regeringen får vid behov förordna nya ombud för återstående del av perioden. Den som förordnas till offentligt ombud ska vara svensk medborgare och vara advokat eller ha varit advokat eller ordinarie domare. Ett offentligt ombud får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare. Det finns inget hinder mot att samma offentliga ombud anlitas i flera ärenden som har samband med varandra, t.ex. då hemlig avlyssning inom ramen för en förundersökning begärs mot flera av de misstänkta. Se avsnitt 3.7.1, 27 kap. 27 § RB samt prop. 2002/03:74 s. 51 och 2005/06:177 s. 66.

## Bakgrund

Systemet med offentliga ombud infördes för att stärka enskildas rättsskydd, införa ytterligare en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprövningen och för att skapa en kontradiktorisk process, vilket skulle ge bättre förutsättningar för en allsidig belysning av saken och en reell möjlighet till överprövning, prop. 2002/03:74 s. 22 och 23. Ombuden kan sägas utgöra en kompensation för att den enskilde inte kan företräda sina intressen. Det ska dock framhållas att offentliga ombud inte har som uppdrag att företräda den misstänkte. De ska i stället bevaka enskildas integritetsintressen i allmänhet, prop. 2002/03:74 s. 50. Något uttryckligt krav på att det ska medverka offentliga ombud vid tillståndsprövningen finns varken i regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

När systemet med offentliga ombud infördes bedömde regeringen att behovet av offentliga ombud var mindre för hemlig teleövervakning än för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Offentliga ombud skulle därför inte delta vid sådana ärenden men regeringen ansåg att frågan behövde övervägas ytterligare. Efter att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel lämnat sitt betänkande SOU 2012:44<sup>14</sup> övervägde regeringen frågan på nytt. Det bedömdes då att det integritetsintrång som tvångsmedlet kan medföra typiskt sett är mindre än när det gäller de övriga tvångsmedlen samt att sådana frågor som offentliga ombud särskilt bevakar, t.ex. att ett tillstånd utformas på ett sådant sätt att legitima integritetsintressen tillgodoses,

---

<sup>14</sup> Se avsnitt 6.3.

mer sällan torde komma upp vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation; de möjliga variationerna av integritetsintrånget är typiskt sett avsevärt färre för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation än för andra hemliga tvångsmedel. Dessutom ansåg regeringen att det finns ett värde i att de offentliga ombudens medverkan koncentreras till ärenden där behoven och funktionen av denna har visat sig vara starka. Se prop. 2002/03:74 s. 24 och 2013/14:237 avsnitt 7.2.

Vad gäller postkontroll tycks frågan om offentliga ombud inte ägnats samma intresse. Tvångsmedlet, som vid användning enligt preventivlagen kan innefatta granskning av innehållet i kommunikation och som under förundersökning underlättar att försändelser i hemlighet kan tas i beslag och därmed granskas, innebär ett inte obetydligt integritetsintrång. Samtidigt kan man anföra motsvarande argument som framförts mot att offentliga ombud ska delta i ärenden om hemlig övervakning även vad avser postkontroll.

Sammantaget utgör systemet med offentliga ombud en ytterligare kontrollmekanism för att utrymmet för missbruk av tvångsmedelsanvändningen begränsas. På så sätt bidrar regleringen ytterligare till att uppfylla de krav som ställs på en oberoende förhandsprövning i Europakonventionen. Eftersom det inte finns något krav på att offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen kan det inte heller anses oförenligt med konventionen att offentliga ombud inte deltar i ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. De intressen som ombuden ska bevaka ska dessutom självant beaktas av domstolen.

## Utbildning

Advokatsamfundet har som ambition att anordna kurser för offentliga ombud vart tredje år, i samband med nya förordnanden.

Sedan år 2012 har det varit en utbildning i september 2013 och en i maj 2018. Alla som förordnats som offentliga ombud bjuds in och kursen har varit avgiftsfri. Innehållet i kursen har bestått av olika delmoment: lagstiftningen om hemliga tvångsmedel och förutsättningarna för att få använda hemliga tvångsmedel, domarens handläggning samt ombudets roll, inklusive jävsfrågor och frågan om vems intresse man försvarar. På kursen har en domare, en åklagare

och en advokat föreläst. Det kan noteras att utbildningen inte omfattar information om hur tvångsmedlen verkställs och används eller hur den tekniska utrustningen fungerar och påverkar risken för integritetsintrång.

För de offentliga ombud som är verksamma med mål inom Säkerhetspolisens verksamhet har det vid något tillfälle anordnats en informationsdag. Säkerhetspolisen berättade då om sin verksamhet och förevisade utrustning som används vid hemliga tvångsåtgärder.

Vid vårt möte med ett antal offentliga ombud har det framförts att utbildningarna varit bra och att det finns ett visst behov av utbildning. Behovet består främst av kunskap om den tekniska utrustning som används. Även andra av de aktörer som vi har träffat har ställt sig positiva till utbildning för domare, åklagare och offentliga ombud om den teknik och utrustning som används. De offentliga ombuden har ansett att utbildningen bör anordnas av det allmänna.

En närliggande fråga som uppkommit är behovet för offentliga ombud att återkommande träffa varandra. Eftersom tillstånd till hemliga tvångsmedel sällan är föremål för överrättsprövning och besluten av sekretesskäl sällan publiceras, finns det ett behov av att ses för att diskutera generella tillämpningsfrågor som kan uppstå. En möjlighet till detta skulle enligt ombuden kunna vara återkommande möten, som anordnas av t.ex. Domstolsakademin (Domstolsverket). På mötena kan teknisk utrustning förevisas, nya lagändringar och ny praxis presenteras och diskussioner föras mellan ombuden kring hur rekvisit ska tolkas eller hur man som offentligt ombud ska agera i vissa fall.

Vi ställer oss positiva till informationsdagar av det slag som beskrivits. Men med beaktande av våra begränsade möjligheter att lämna förslag på författningsändringar och andra åtgärder lämnas frågan utan vidare överväganden.

## Tillämpningen

Av vad som framkommit vid samtal med domstolsaktörerna utses offentliga ombud inte i ärenden enligt preventivlagen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll, såvida inte tillstånd samtidigt begärs för annat hemligt tvångsmedel mot samma person. Lagen tillämpas alltså på samma sätt som den har tillämpats sedan bestämmelserna infördes. Tillämpningen stämmer

väl överens med ordalydelsen i lagtexten och efter förtydligandet i prop. 2012/14:237 kan det knappast längre anses råda några oklarheter om vad som ska gälla, i synnerhet inte eftersom ärenden enligt preventivlagen endast handläggs på en avdelning vid Stockholms tingsrätt. Något betydande behov av offentliga ombud i dessa ärenden har inte framkommit, utan de argument som regeringen tidigare presenterat får alltså anses giltiga.

Av våra samtal har vidare framkommit att de offentliga ombuden upplevs som mycket aktiva, särskilt i mål om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, i vilka integritetsintrånget kan påverkas av sådant som kameravinklar och platsval. De är också mycket aktiva vad gäller kopplingen mellan misstänkt och det nummer eller den adress som ansökan gäller. De upplevs generellt som kompetenta men det finns även exempel på ombud som håller lägre kvalitet.

Systemet med offentliga ombud verkar omtyckt av alla aktörer och upplevs ha inneburit att sammanträdena fått en bättre struktur och processen blivit mer kontradiktorisk, vilket har gjort prövningen bättre. Det förekommer att de offentliga ombuden överklagar men det är ovanligt. Deras åsikter brukar beaktas av åklagare och rätten, vilket inte sällan leder till att ansökningar justeras eller tillstånd begränsas i förhållande till den ursprungliga ansökan, enligt vad som uppgetts. De sammanträden som vi deltagit vid har inte gett någon annan bild.

Vår uppfattning är att systemet med offentliga ombud fungerar bra och på det sätt som är åsyftat. Det utgör en ytterligare kontrollmekanism som även i praktiken stärker tillståndsprövningen, i synnerhet vad avser integritetsavvägningar.

## 7.3 Rättssäkerhetsgarantier vid verkställandet

### 7.3.1 Möjlighet att häva ett tillstånd

**Bedömning:** Möjligheterna för rätten och åklagaren att häva tillstånd till hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

## Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Enligt Europakonventionen bör den pågående tvångsmedelsanvändningen stå under tillsyn. Tillsynsorganet bör ha befogenheter att avbryta en pågående tvångsmedelsåtgärd. Se avsnitt 4.2.5. Några uttryckliga krav i detta avseende framgår inte av regeringsformen.

## Regleringen

Rätten eller åklagaren ska enligt svensk rätt omedelbart upphäva ett beslut om att tillåta ett hemligt tvångsmedel, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det kan t.ex. vara så att den avlyssnade eller övervakade inte längre använder telefonnumret eller att han eller hon har åkt utomlands. En annan anledning kan vara att information framkommit som gör att personen kan avfärdas från utredningen. Även om det är rätten och åklagaren som kan upphäva beslutet lär det främst vara polispersonal som först får den informationen som leder till att det inte längre finns skäl att använda tvångsmedlet. I förarbetena påtalas därför vikten av att polisen omedelbart underrettar åklagaren om sådana omständigheter. Denna skyldighet framgår även uttryckligen i preventivlagen. Se 27 kap. 23 § RB, 10 § preventivlagen, prop. 1988/89:124 s. 68 och 2005/06:178 s. 107.

Det finns ingen möjlighet för åklagaren att häva ett beslut att tillåta postkontroll.<sup>15</sup> Rätten torde däremot kunna häva ett sådant beslut, även om det inte uttryckligen framgår av lagtexten. SIN har ansett att det bör finnas möjlighet även för åklagare att häva beslutet, SIN:s uttalande 2016-02-17 dnr 151-2015. Denna fråga ligger emellertid utanför vårt uppdrag.

Vi har övervägt om även SIN borde ha möjlighet att häva ett pågående tillstånd, om nämnden vid inspektion upptäcker att förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger. Något behov av en sådan möjlighet har emellertid inte framkommit. SIN:s uppdrag är, såvitt nu är av intresse, att granska de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden har inte till uppgift att granska domstolens tillståndsgivning, värdera tillståndens kvalitet eller göra bedömningar om huruvida förutsättningar

---

<sup>15</sup> Se dock Beslagsutredningens förslag om att åklagare ska kunna häva interimistiska förordnanden, SOU 2017:100 s. 63 och 451.

för tillstånd råder. SIN ska i stället kontrollera t.ex. att verkställigheten överensstämmer med tillståndet. Eftersom besluten aldrig avser längre tid än en månad är det inte heller fråga om någon större tidsutdräkt innan en ny domstolsprövning sker. Därtill utför SIN främst inspektioner av avslutade ärenden. Det är dock möjligt att SIN, t.ex. vid kontroll efter begäran av enskild, skulle kunna uppmärksamma att det pågår användning utan vederbörligt tillstånd. I de fallen finns det emellertid inget tillstånd att häva, eftersom det är fråga om en olaglig användning. SIN torde också vid behov informellt kunna göra påpekanden och ta kontakt med andra myndigheter för vidare åtgärder.

Vår bedömning är att bestämmelserna om hävning, såvitt nu är av intresse, uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

## Tillämpningen

Av vad som framkommit vid våra samtal med olika aktörer är det synnerligen ovanligt, om det ens hänt, att rätten på eget initiativ häver ett pågående tillstånd till att använda hemligt tvångsmedel.

Hos de brottsbekämpande myndigheterna finns utarbetade rutiner för hur ett hävningsbeslut ska hanteras. Enligt åklagarnas riktlinjer ska ett beslut om hävning dokumenteras med bl.a. datum och tid och tillställas rätten och polisen. Där poängteras också vikten av att polisen omedelbart underrättar åklagaren om sådana omständigheter som kan inverka på bedömningen av om ett gällande tillstånd bör hävas. Se Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 avsnitt 6.1.

Inom Polismyndigheten har ärendansvarig chef ansvar för att upplysa funktionen för hemliga tvångsmedel om att tillståndet hävts. Funktionen ansvarar för att beslutet delges den avdelning som verkställer tvångsmedlet. Se Polismyndighetens PM 2017:53 avsnitt 8.

I praktiken avslutas ofta verkställigheten redan innan beslutet hävts. Uppkommer det en situation när avlyssningen (eller övervakningen) inte längre behövs avslutas avlyssningen och kontakt tas direkt med åklagare, enligt vad Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har uppgett. Åklagarna på Riksenheten för säkerhetsmål, som hanterar Säkerhetspolisens hemliga tvångs-

medel, tar därutöver beslut om tillfälliga nedläggningar och återupptaganden av t.ex. avlyssning, om tvångsåtgärden bedöms inte behövas under viss tid av tillståndsperioden.

Med undantag för vid Ekobrottsmyndigheten tycks det inte ske någon återrapportering till åklagaren om att t.ex. avlyssningslinan har avaktiverats eller att utrustning plockats bort. Även om SIN vid några tillfällen uppmärksammat att verkställigheten av den hemliga tvångsåtgärden fortsatt viss tid efter att beslutet hävts (se avsnitt 5.3.1), har det inte framkommit något större behov av en sådan återrapportering, i synnerhet inte eftersom beslutet regelmässigt tas efter samråd mellan åklagare och polis.

Någon åklagare har framfört att underrättelsen till domstol innebär onödig administration. Enligt vår mening är underrättelsen emellertid nödvändig för att tingsrätten, som har ett pågående ärende, i rätt tid ska kunna avsluta ärendet genom ett avskrivningsbeslut. Då domstolen skiljer tvångsmedelsärendet från sig ska också sekretessbeslut meddelas, se 43 kap. 8 § andra stycket OSL. Eftersom det rör sig om en pågående tvångsåtgärd som rätten beviljat, föreligger även ett tillsynsansvar för domstolen.

Vi bedömer att hävningsinstitutet generellt fungerar som åsyftats och i enlighet med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.3.2 Avlyssningsförbud m.m.

**Bedömning:** Avlyssningsförbudet uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

#### Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Europadomstolen har välkomnat att det råder ett avlyssningsförbud för vissa uppgifter som omfattas av yrkesmässig sekretess. Framför allt har domstolen poängterat vikten av att det finns klara regler om vad avlyssningsförbudet omfattar och rutiner för vad som ska ske om det framkommer att det avlyssnade meddelandet omfattas av förbudet. Läs mer i avsnitt 4.2.5.



Några uttryckliga krav på avlyssningsförbud finns inte i regeringsformen. Däremot finns det i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ett efterforskningsförbud avseende källor. Det innebär emellertid inte ett förbud att ta del av källinformation, såvida det inte funnits ett syfte att eftersöka källan. Se 3 kap. 4 § TF, 2 kap. 4 § YGL samt prop. 2006/07:63 s. 106.

## Regelverket

Avlyssningsförbud finns för både hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig rumsavlyssning. I båda fallen är förbudet kopplat till uppgifter som omfattas av frågeförbudet vid vittnesförhör. Något förenklat omfattar förbudet uppgifter som personer inom vissa yrkesgrupper med tystnadsplikt fått del av i sitt arbete. Den som granskar avlyssningen (vilket inte behöver ske i realtid) ska omedelbart avbryta granskningen när det står klart att samtalet omfattas av avlyssningsförbudet och upptagningar och uppteckningar ska förstöras i de delar som de omfattas av förbudet. Avlyssningsförbudet gäller oavsett om avlyssningen sker inom en förundersökning eller i preventivt syfte. Se 27 kap. 22 § RB, 11 § preventivlagen och prop. 2013/14:237 s. 184.

Utifrån de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer är avlyssningsförbudet positivt. Regleringen i sig får anses uppfylla de krav som ställs.

### *Hemlig övervakning*

Vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning finns inget uttryckligt avlyssningsförbud. Däremot kan proportionalitetsprincipen i vissa fall leda till att övervakning inte tillåts eller verkställs, jämför prop. 2011/12:55 s. 122.

Vi har i vårt tidigare delbetänkande behandlat frågan om något förbud liknande avlyssningsförbudet bör finnas för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se SOU 2017:75 avsnitt 12.6.5 och 12.8.3. De argument som vi framförde mot ett sådant förbud är alltså gällande och giltiga även avseende hemlig kameraövervakning.

Anledningen till att ett förbud mot övervakning av personer med yrkessekretess inte är lämpligt är att det huvudsakligen är uppgiftens innehåll som avgör om den omfattas av tystnadsplikt. Förekomsten av kommunikation är däremot normalt inte skyddad. Tystnadsplikten omfattar inte heller vissa personer utan endast uppgifter som personerna fått del av i sin yrkesutövning. Ett förbud mot att lagra eller hämta in uppgifter som enligt svensk rätt omfattas av tystnadsplikt skulle därför kräva att man tar del av innehållet i kommunikationen, vilket framstår som ogörligt, både praktiskt och utifrån ett integritetsperspektiv. Risken för att få del av sådana uppgifter får och ska i stället beaktas vid proportionalitetsavvägningen.

I vissa fall kan redan det faktum att det förevarit en kontakt mellan en person med tystnadsplikt och någon annan vara känsligt. Exempel på det kan vara kontakter med advokater, läkare eller präster. Men även dessa personer kan misstänkas för brott. När de uppträder som brottsmisstänkta har de i princip ingen privilegierad ställning. Det är dock viktigt att notera att tystnadsplikten till förmån för klienten alltså gäller. Bedömningen om tvångsmedlet ska användas eller inte får även i dessa situationer ta sin utgångspunkt i proportionalitetsprincipen. Är hela syftet med advokatens och klientens samarbete brottsligt eller att advokatens aktiva medverkan ska dölja ett brott, anses det inte vara fråga om sådan yrkesutövning som frågeförbudet gäller. Jämför prop. 1988/89:124 s. 28 samt NJA 2010 s. 122 och 2015 s. 631 p. 29.

Som nämns ovan, råder det ett grundlagsskyddat förbud för det allmänna att efterforska vem som lämnat uppgifter till t.ex. en journalist. Endast informationsinhämtningen kan dock inte leda till att efterforskningsförbudet överträds, om det inte funnits ett syfte att efterforska källan. Samtidigt kan myndigheternas insyn i att kommunikation alls förevarit i någon mån riskera att hota meddelarskyddet eller sekretessen. Vi har därför i vårt delbetänkande om datalagring ansett att Datalagringsutredningens förslag om en skyldighet att förstöra uppteckningar från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, i de delar de innehåller uppgifter som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB, bör övervägas.<sup>16</sup> Det ska emellertid noteras att en sådan reglering ger upphov till viss problematik. Det är t.ex. svårt att bedöma vad som ska anses ha anförtröts en advokat under ett samtal när det gäller

---

<sup>16</sup> Se SOU 2015:31 avsnitt 8.3 och SOU 2017:75 avsnitt 12.6.5.

trafikuppgifter. Därtill kan det finnas en rättssäkerhetsproblematik med att uppgifter som inhämtats av en brottsbekämpande myndighet raderas efter att de ingående analyserats, utan föregående kontakt med den misstänkte eller försvararen.

### *Postkontroll*

För beslag av skriftliga handlingar och därmed även postkontroll (enligt rättegångsbalken) finns ett beslagsförbud som liknar avlyssningsförbudet. Därutöver är närståendes kommunikation skyddad, förutom vid förundersökning om utredningsbrotten.<sup>17</sup> Något motsvarande förbud vid postkontroll enligt preventivlagen finns inte. Se 27 kap. 2, 3 och 9 §§ RB och 4 § preventivlagen.

Såväl utredningsbrotten som den brottslighet som omfattas av preventivlagen är av samhällsfarligt eller på annat sätt mycket allvarligt slag. För bekämpning av sådan brottslighet finns ett större utrymme för tvångsmedelsanvändning än annars. Därtill ska beaktas att postkontroll, liksom övriga hemliga tvångsåtgärder, kräver tillstånd av rätten. Den problematik som kan komma att uppstå i förhållande till särskilt känsliga uppgifter kan både vid tillståndsgivning och granskning behandlas inom ramen för proportionalitetsprincipen. Det ska även beaktas att det är uppgiften och inte avsändaren som omfattas av förbudet. Vad gäller just kommunikationen med närstående, har Beslagsutredningen redogjort för en inte obetydlig problematik med det förbud som finns, SOU 2017:100 avsnitt 8.5.

Något absolut krav på avlyssningsförbud finns inte enligt regeringsformen eller Europakonventionen. Sammantaget bedöms regleringen även avseende postkontroll uppfylla de krav som ställs avseende avlyssningsförbud.

---

<sup>17</sup> Notera emellertid Beslagsutredningens förslag om att detta skydd ska tas bort, SOU 2017:100 s. 50 och 467–475.

## Tillämpningen

I samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna den 1 januari 2015 förändrades avlyssningsförbudet så att den modell som användes i preventivlagen och för hemlig rumsavlyssning även infördes i rättegångsbalken. Utformningen av bestämmelserna gjordes bl.a. utifrån att det är av stor vikt att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information, utan betydelse för att utreda eller förhindra brott, hämtas in genom avlyssningen, prop. 2013/14:237 s. 132.

Eftersom förbudet är kopplat till uppgifter (som anförtrotts personerna i deras yrkesutövning eller som de i samband därmed har erfärit) snarare än personerna i sig, torde det kunna uppstå situationer där det blir svårt för den som lyssnar att veta hur den avlyssnade personen fått veta informationen som samtalet eller talet handlar om och därmed om uppgiften omfattas av förbudet eller inte. I samband med att avlyssningsförbudet i rättegångsbalken fick sin nuvarande utformning påpekades emellertid att motsvarande formuleringar, som sedan tidigare hade funnits i preventivlagen och lagen om hemlig rumsavlyssning, inte hade gett upphov till några egentliga tillämpningsproblem, prop. 2013/14:237 s. 184.

Hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är det i första hand den som granskar upptagningen, dvs. speciellt utsedda utredare eller tolkar, som får göra bedömningen av om uppgiften omfattas av förbudet. Vid osäkerhet ska förundersökningsledaren kontaktas för att avgöra frågan. Enligt åklagarnas riktlinjer, RättsPM 2012:8 avsnitt 5.2.3, ska särskild försiktighet iakttas vid samtal med personer som omfattas av förbudet. Den som verkställer avlyssningen måste, enligt riktlinjerna, underställa åklagaren samtalen för bedömning. Vid denna prövning bör man enligt riktlinjerna kunna avlyssna samtalet så långt att man kan få en klar bild av samtalets innebörd. Man bör kunna lyssna så långt att man kan jämföra det som sägs med andra kända omständigheter i ärendet eller i övrigt för att få underlag till bedömningen.

Av vad som framkommit vid våra samtal med åklagare, polis och Säkerhetspolisen, förekommer det att avlyssningsförbudet aktualiseras. Det är då oftast fråga om samtal med försvarare eller med sjukvården. Det kan ibland behövas viss tid för att utreda om samtalet omfattas av förbudet eller inte. Vid osäkerhet tillämpas, i vart fall från Säkerhetspolisens sida, en försiktighetsprincip och man väljer att avbryta granskningen. Om den som lyssnar inte själv kan

avgöra om samtalet omfattas av förbudet eller inte, tas kontakt med åklagare.

Från Säkerhetspolisens sida har man framfört att man upplever det som oklart vad som krävs för att en person ska kvalificera som skyddsperson. Problematiken avser främst präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning. För hemlig rumsavlyssning finns en motsvarande problematik även när det gäller plats, eftersom hemlig rumsavlyssning inte får avse en plats som stadigvarande används för bikt eller enskild själavård.

Bestämmelsen om frågeförbudet för präster och andra med motsvarande ställning har sin utgångspunkt i kristna förhållanden. Inför reformen av bestämmelsen år 1960 angavs att frikyrkopastorer också skulle vara undantagna från vittnesplikten (utöver präster inom Svenska kyrkan) men att det genomgående bör upprätthållas krav på att det ska vara fråga om själasörjare som har erforderlig utbildning och kompetens för sin syssla samt att personen bör utöva denna syssla som sitt egentliga kall, NJA II 1960 s. 576. I senare förarbeten hänvisades till detta uttalande och det tillades att en förutsättning för vittnesförbudet måste vara att trossamfundets stadgar (eller motsvarande dokument) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt. Vidare angavs att bedömningen av huruvida det är fråga om ett trossamfund ska ta sin utgångspunkt i den definition som finns i 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund, dvs. en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst, prop. 1998/99:38 s. 248 och 249. Det har i doktrinen noterats att det i lagtexten inte finns något krav på att det självavårdande samtalet ska omfattas av tystnadsplikt, Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, april 2018, Zeteo, kommentaren till 36 kap. 5 §.

Även om motivuttalandena inte kan ge full ledning i frågan om vilka personer som avses att skyddas av avlyssningsförbudet, framgår det att det i första hand är personer som har genomgått någon form av relevant utbildning och som har som ämbete att arbeta som präst eller motsvarande inom ett trossamfund. Det är självklart att gränsdragningsproblematik kan uppstå, men det är knappast unikt för avlyssningsförbudet. Bestämmelsen framstår, enligt vår bedömning, inte som så otydlig att den skulle strida mot Europakonventionens krav på tydliga bestämmelser.

Vad gäller platsförbudet för hemlig rumsavlyssning i 27 kap. 20 e § tredje stycket 3 RB framgår det av förarbetena till lagen om

hemlig rumsavlyssning att uttrycket ”stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för sådan verksamhet” medför att det inte är möjligt att undgå rumsavlyssning endast genom att tillfälligtvis upplåta eller inrätta en lokal för sådan skyddad verksamhet, prop. 2005/06:178 s. 102. Platsförbudet är ägnat att avse platser där det stadigvarande förekommer sådan verksamhet som inte får avlyssnas, t.ex. utrymme som regelmässigt används för själavårdande samtal, jämför prop. 2005/06:178 s. 65. Av lagtexten framgår att det inte finns något generellt förbud att avlyssna ett trossamfunds lokaler eller t.ex. en bönelokal. Förbudet omfattar endast platser som stadigvarande är avsedda för bikt eller enskild själavård. I nämnda förarbeten nämns särskilt att en möjlighet att avlyssna utrymme avsett för bikt kan uppfattas som stötande. Lagstiftaren synes således främst ha avsett att förbudet ska träffa sådana begränsade utrymmen som primärt är avsedda för bikt eller enskild själavård. Endast den anledningen att prästen kan hålla ett själavårdande samtal med en person på en kyrkbänk eller i en bönelokal torde därför inte innebära att lokalen inte får avlyssnas. Däremot kan självfallet inte t.ex. ett biktbas eller ett för själavård särskilt inrättat rum avlyssnas. Mot bakgrund av det nyss redovisade, i synnerhet kravet på ett stadigvarande användande, framstår det inte som om regleringen behöver leda till alltför många tillämpningsproblem. Det bör också beaktas att förbudet i 27 kap. 22 § andra stycket RB alltså gäller. En plats där det någon enstaka gång förekommer bikt eller enskild själavård får således inte avlyssnas vid just de tillfällena.

SIN har i ett uttalande som rör avlyssningsförbudet, 2018-03-28 dnr 158-2017, påtalat värdet av att det i Polismyndighetens riktlinjer ges vägledning i frågan om vilka präster och andra med motsvarande ställning som omfattas av förbudet. Nämnden ansåg att riktlinjerna i stort var alltför generella. I uttalandet finns även en beskrivning av hur Polismyndigheten i praktiken agerar när förbudet aktualiseras, se avsnitt 5.3.3.

Sammanfattningsvis har ingenting framkommit om tillämpningen av avlyssningsförbudet som föranleder oss att föreslå någon lagändring eller annan åtgärd.

### 7.3.3 Överskottsinformation

**Bedömning:** Begränsningarna att använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och från hemliga tvångsåtgärder i preventivt syfte, för att utreda vissa brott, är inte förenliga med kraven i Europakonventionen.

Det är inte förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen att det saknas uttryckligt lagstöd för viss avsedd användning av överskottsinformation.

Bestämmelsen om överskottsinformation är inte tydlig och kan ge upphov till tolknings- och tillämpningsproblem.

**Förslag:** De särskilda begränsningarna för när förundersökning får inledas och brott får utredas på grund av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel ska tas bort.

Det ska framgå av lag att upptagningar, uppteckningar och uppgifter från användningen av hemliga tvångsmedel får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. Begränsningar som följer av andra bestämmelser i t.ex. OSL och polisdatalagen samt av proportionalitetsprincipen ska alltså gälla.

Åklagaren ska besluta om överskottsinformationen får användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet.

### Begreppet överskottsinformation

När hemliga tvångsmedel används förekommer det att det framkommer information som är intressant även utifrån andra syften än det som utgjorde grunden för tvångsåtgärden. T.ex. kan man vid en kameraövervakning under en förundersökning om narkotikabrott se att en person bär vapen, vilket kan utgöra ett vapenbrott. Ett annat exempel är att en person under en telefonavlyssning berättar om ett helt annat brott, som han eller hon har begått, än det som legat till grund för avlyssningen. Sådan information, som således är en biprodukt av tvångsåtgärden, kallas för överskottsinformation.

Jämte överskottsinformation används i dessa sammanhang ibland begreppet sidoinformation. Med det menas andra uppgifter än sådana som avses i 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen, dvs. uppgifter som är intressanta men som inte avser brott eller förestående brottslig verksamhet, se t.ex. Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 17 och Polismyndighetens riktlinjer PM 2017:53 s. 11. Sådana uppgifter kan t.ex. utgöra uppgifter om vem som använder ett telefonnummer eller att A känner B. Med en sådan begrepps-användning skulle överskottsinformation därmed endast innebära uppgifter om brott eller förestående brottslig verksamhet. En så snäv definition har lagstiftaren emellertid inte avsett.

När regleringen om överskottsinformation först infördes angav regeringen att överskottsinformation även omfattade uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i ett annat sammanhang, t.ex. ärenden hos sociala myndigheter, prop. 2004/05:143 s. 13. En liknande definition finns i förarbetena till preventivlagen, prop. 2005/06:177 s. 69. I förarbetena till de lagändringar som gjordes den 1 januari 2015 definieras överskotts-information som uppgifter som vid verkställande av tvångsmedel har kommit fram om annat än den brottslighet som legat till grund för tillståndet, prop. 2013/14:237 s. 123.

I detta betänkande används termen överskottsinformation på liknande sätt som i nyss nämnda förarbeten, dvs. för all information, även sidoinformation, som avser annat än den brottslighet som legat till grund för tillståndet. Därtill omfattar termen information om den aktuella brottsligheten som används även för ett annat ändamål. Ett exempel på sådan information är uppgifter som kan användas för att identifiera användaren av ett telefonnummer som nyttjats vid såväl den brottslighet som tillståndet avser som vid annan brottslighet. Ytterligare ett exempel är information av vilken det framgår att den misstänkte inte kan ha utfört det brott som avlyssningen avser, eftersom han eller hon samtidigt utförde ett annat brott. Ett tredje exempel är uppgifter om intäkter i en förundersökning om skattebrott, som även kan vara relevanta för socialtjänstens bedömning av om personen ska beviljas bidrag. Det avgörande är med andra ord om uppgiften kan användas utanför det ärende som tillståndet avser. En sådan definition framstår som mest lämpad vid en analys av regleringens förenlighet med Europakonventionen.



## Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Europakonventionen kräver att den nationella lagstiftningen måste innehålla tillfredsställande mekanismer för att övervaka vad som sker med överskottsinformation. Det finns däremot inte något förbud mot att använda överskottsinformation enligt konventionen. Bestämmelserna ska vara tydliga och precisa. Läs mer i avsnitt 4.2.5.

Några särskilda bestämmelser om överskottsinformation finns inte i regeringsformen. Men intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden kräver lagstöd, avsnitt 4.1.3.

Användningen av överskottsinformation bör, för att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen, huvudsakligen vara reglerad i lag, jämför slutsatsen om Europadomstolens praxis i prop. 2004/05:143 s. 29–30, NJA 2001 s. 535, Ds 2003:13 *Överskottsinformation* avsnitt 6.1 samt 2 kap. 20 § RF.

## Bakgrund

I den svenska rätten, som är närmare beskriven i avsnitt 3.7.2, finns bestämmelser om hur överskottsinformation får användas, både vad avser tvångsmedelsanvändning under förundersökning och i preventivt syfte. Som kommer att framgå nedan, är bestämmelserna emellertid varken uttömmande eller särskilt tydliga.

Begränsningar i hur överskottsinformation får användas har länge varit föremål för diskussion och någon reglering av sådan information har inte alltid ansetts självklar. I slutet av 80-talet ansåg regeringen sålunda det orimligt att behandla överskottsinformation från hemliga tvångsmedel på annat sätt än t.ex. överskottsinformation från förhör eller visitation, prop. 1988/89:124 s. 29–33. Det anfördes att det skulle vara svårt att förklara för såväl polisen som gemene man varför man skulle sätta skyggglappar på polisen om de genom överskottsinformation t.ex. fått uppgifter om en allvarlig misshandel. Sådana begränsningar skulle enligt departementschefen kunna leda till att man på olika sätt skulle frestas att kringgå förbudet för att uppnå ett resultat som är förenligt med sunt förnuft och det allmänna rättsmedvetandet.

År 2005 infördes det bestämmelser om hur man får använda överskottsinformation från hemliga tvångsmedel rörande elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, som använts under förundersökning, främst eftersom Europakonventionen kräver att användningen är reglerad. I samband härmed blev möjligheterna att använda överskottsinformation något begränsade. Begränsningarna infördes inte på grund av risk för missbruk, av integritets-skäl eller för att Europakonventionen krävde att användningsom-rådet begränsades. Det angavs uttryckligen i förarbetena, prop. 2004/05:143 avsnitt 6.1. I stället begränsades möjligheterna att använda överskottsinformation för att det i vissa fall inte fanns något behov av uppgifterna, eftersom det inte ansågs rimligt att åberopa bevis från hemliga tvångsåtgärder för brott där påföljden kan antas endast bli böter. Efter år 2005 har endast redaktionella ändringar gjorts i bestämmelserna om överskottsinformation för dessa hemliga tvångsmedel.

Postkontroll (under förundersökning) omfattas inte av bestämmelserna om överskottsinformation. Tvångsmedlet ger i och för sig inte tillgång till någon information, utöver att det kommit en försändelse till adressaten. Däremot innebär det en möjlighet att enklare beslagta och därmed granska försändelser utan den misstänktes vetskap. I samband med att bestämmelserna om överskottsinformation infördes påpekade Lagrådet att det var otillfredsställande att regleringen inte omfattade bl.a. brevöppning, prop. 2004/05:143 bilaga 6. Regeringen ansåg emellertid att det vid tillfället endast var information från hemliga tvångsmedel som det fanns anledning att reglera (preventivlagen fanns inte vid den tiden), prop. 2004/05:143 s. 30 och 31.

Användningen av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och från tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen är reglerad genom särskilda bestämmelser, som fick sina nuvarande lydelse i samband med att lagarna permanentades år 2015 (se nedan). I utredningslagen fanns inga speciella bestämmelser om överskottsinformation.

*Hemlig rumsavlyssning och preventivlagen*

I preventivlagen och för hemlig rumsavlyssning finns alltså särskilda bestämmelser om överskottsinformation. Bestämmelserna gjordes om i samband med permanentningen av lagarna den 1 januari 2015. Den reglering som dessförinnan gällde var strängare; överskottsinformation fick i brottsutredningssyfte endast användas om den avsåg sådan brottslighet som tvångsmedel enligt respektive lag kunde användas mot.

Som skäl för den tidigare, strängare regleringen i lagen om hemlig rumsavlyssning anförde regeringen att hemlig rumsavlyssning i större utsträckning än andra hemliga tvångsmedel skulle komma att omfatta för utredningen ovidkommande personer och en väsentligt större mängd överskottsinformation. En reglering som innebär att överskottsinformation får användas i stor utsträckning kunde enligt regeringen därför medföra att de brottsbekämpande myndigheterna får en icke avsedd möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning för att utreda brott i allmänhet och ge incitament till en mindre lämplig användning av det tvångsmedlet. Se prop. 2005/06:178 s. 86.

För de ursprungliga begränsningarna att använda överskottsinformation i preventivlagen angavs skälen att preventivlagen inte har till syfte att utreda brott och att det ur principiell synvinkel därmed kunde ifrågasättas om informationen alls skulle få användas för att utreda brott. Vidare beaktades att en ordning som tillåter användning av överskottsinformation kan skapa ett generellt ökat intresse för att använda tvångsmedel och ett incitament för en mindre lämplig användning av reglerna. Se prop. 2005/06:177 s. 70.

Regeringen ansåg några år senare, inför permanentningen år 2015 av preventivlagen och bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning, att överskottsinformation borde få användas i större utsträckning än som då var fallet. Risken för missbruk, dvs. att den brottsbekämpande myndigheten använde sig av hemliga tvångsmedel i syfte att ta del av överskottsinformation, bedömdes som så liten att den inte fick någon inverkan på utformningen av bestämmelserna. Däremot ansåg regeringen att informationens påverkan på den personliga integriteten skulle beaktas. Den påverkan som regeringen främst verkar ha avsett är att användningen av informationen kan leda till att någon blir utpekad som misstänkt. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel hade ansett att samma bestämmelser som

gällde för bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle gälla även dessa tvångsmedel. Regeringen ansåg emellertid att det fanns anledning att vara mer restriktiv. Efter en avvägning mellan behov och integritet föreslog regeringen den lagstiftning som nu gäller. Se prop. 2013/14:237 s. 127–129 och SOU 2012:44 s. 692.

## Andra bestämmelser av relevans

Överskottsinformation utgör ofta personuppgifter. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns på såväl internationell som nationell nivå. Sverige har åtaganden både enligt konventioner och EU-rätten. Övergripande bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016, även kallad GDPR eller EU:s dataskyddsförordning.

Behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder regleras på EU-nivå av dataskyddsdirektivet<sup>18</sup>. Direktivet har i Sverige genomförts främst genom brottsdatalagen (2018:1177).

I brottsdatalagen, åklagardatalagen (2015:433), polisdatalagen (2010:361) och tullbrottsdatalagen (2017:447) finns det bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas inom de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Bestämmelserna är tillämpliga även på uppgifter insamlade från hemliga tvångsmedel, prop. 2009/10:85 s. 78. Bestämmelserna i datalagarna kompletterar bestämmelserna i 27 kap. RB och preventivlagen vad avser behandlingen av personuppgifter. Däremot är de inte tillämpliga på uppgifter i vissa register, däribland misstankeregistret. Personuppgifter får enligt lagarna behandlas främst om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Uppgifterna får inte bevaras längre än vad som är nödvändigt. Se

---

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

främst 2 kap. 1 och 17 §§ brottsdatalagen, 2 kap. 5 och 10 §§ åklagardatalagen, 1 kap. 3 § och 2 kap. 7 och 12 §§ polisdatalagen samt 2 kap. 5 § och 4 kap. 1 § tullbrottsdatalagen.

Utöver datalagarna och tillhörande förordningar finns det bestämmelser om personuppgiftsbehandling i vissa registerlagar, t.ex. lagen om (1998:621) om misstankeregister.

Regleringen kring behandlingen av personuppgifter genomgår för närvarande stora förändringar med anledning av den nya EU-lagstiftningen, se t.ex. prop. 2017/18:269.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som begränsar myndighetens möjlighet att överlämna information till enskilda eller andra myndigheter. En uppgift för vilken sekretess gäller får som huvudregel inte röjas, 8 kap. 1 § OSL. För bl.a. den brottsbekämpande verksamheten gäller vissa undantag. Det är t.ex. tillåtet att till en brottsbekämpande myndighet lämna vissa sekretessbelagda uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott, om det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år för brottet. Det finns också sekretessbrytande bestämmelser som rör brott som begås mot unga. Ytterligare ett exempel avser rättsliga förfaranden. Sekretess hindrar t.ex. inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för ett ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning. En uppgift får, med vissa undantag, även lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Se 10 kap. OSL.

### **En analys av skälen för att begränsa användningen av överskottsinformation**

Det är påtagligt att regleringen kring hur överskottsinformation får användas har tillkommit vid olika tillfällen och utan en helhetssyn över tid. De skäl som anförs för begränsningar skiljer sig åt beroende på när i tiden de tillkommit och vilken lagstiftning de avser. Risken för missbruk har t.ex. ansetts vara obefintlig vid en bedömning samtidigt som den utgjort grunden för en annan. Integritetsintrånget är enligt någon bedömning oväsentligt men avgörande i en annan.

Därtill blandas tvångsmedlets intrång ihop med det integritetsintrång som en efterföljande användning av informationen från tvångsåtgärden kan innebära. Övervägandena i förarbetena har också fått kritik i doktrin (se t.ex. Ekelöf m.fl., *Rättegång*, tredje häftet, uppl. 7 s. 110–112) och ibland avfärdats i senare förarbeten. Det finns därför anledning att inledningsvis analysera de skäl som framförts för de olika regleringarna kring användning av överskottsinformation.

Vid analysen är det viktigt att ha med sig några utgångspunkter. Det ska t.ex. framhållas att Europakonventionen, som nämnts ovan, inte ställer något krav på att användningen av överskottsinformation ska begränsas. Europakonventionen ställer å andra sidan krav på att staterna bekämpar brott som enskilda begår mot varandra och som innebär ett intrång i deras rättigheter enligt konventionen, t.ex. vad avser privatliv, frihet och säkerhet. Det bör också beaktas att det i svensk rätt finns en skyldighet att inleda förundersökning så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, 23 kap. 1 § RB. För polismän som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal finns det också en rapporteringsskyldighet, 9 § polislagen (1984:387). När det redan pågår en förundersökning finns det enligt objektivitetsprincipen en skyldighet för åklagaren att komplettera utredningen med sådant material från andra utredningar (som åklagaren känner till) som kan vara gynnsamt för den misstänkte, se 23 kap. 4 § RB och JK:s beslut 2006-09-21 dnr 3704-04-21. Ytterligare något som bör beaktas i sammanhanget är att det i Sverige råder fri bevisföring och fri bevisprövning. Även om det finns vissa bestämmelser som begränsar vilka uppgifter som får åberopas är de inte av sådant slag att rätten får avvisa beviset, se avsnitt 7.6.1.<sup>19</sup> Slutligen bör också beaktas att det inte finns något generellt förbud mot att använda överskottsinformation från (andra) straffprocessuella tvångsmedel i svensk rätt, t.ex. husrannsakan. Däremot finns det en skyldighet att tillämpa proportionalitetsprincipen, vilket innebär att ett rimlighetskrav gäller då överskottsinformation används för att bl.a. utreda brott. Som nämns ovan, finns det också generella bestämmelser kring hur de brottsbekämpande myndigheterna får behandla personuppgifter

---

<sup>19</sup> En annan sak är att det finns möjligheter för rätten att avvisa bevisning av andra anledningar, t.ex. att beviset inte behövs.

och under vilka förutsättningar myndigheter får lämna över sekretesskyddat material till en annan myndighet. Mot bakgrund av det sagda bör argumenten för att begränsa användningen av överskottsinformation vara starka, jämför även prop. 2004/05:143 s. 36 och 37. Dessutom är det viktigt att begränsningarna är tydliga.

### *Övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning*

De överväganden som föranledde begränsningarna för hemliga tvångsmedel om elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning var att det inte fanns något behov av informationen. Det kan ifrågasättas om det motiverar ett förbud mot att använda uppgifterna. Förbudet får ju endast verkningskraft i de fall när det *de facto* finns ett behov av att använda uppgifterna, annars skulle de inte behöva användas. Det tycks inte heller ha funnits något säkert underlag för slutsatsen att behov av uppgifterna saknas. Av förarbetena framgår således endast att det "från myndighetshåll [har] uppgetts att det allmänt sett [...] inte anses som rimligt att åberopa uppgifter[na]", prop. 2004/05:143 s. 36.

Regeringen har också, i likhet med vad som angavs i promemorian som regleringen bygger på (Ds 2003:13), utgått från att det måste finnas fog för att tillåta användningen av överskottsinformation och på så sätt lagt bevisbördan på den som anser att uppgifterna ska få användas. Det hade enligt vår mening, på grund av de skäl som redovisas ovan, varit rimligare att motivera varför man ska göra undantag från huvudregeln att överskottsinformation får användas. Även Lagrådet ifrågasatte om skälen för att motivera undantaget var tillräckligt starka, bilaga 6 till prop. 2004/05:143. Som Lagrådet förutspådde och som framgår nedan finns det också vissa tillämpningsproblem utifrån hur bestämmelsen är utformad.

Det ska även tilläggas att lagstiftaren ansåg att det, trots vad som anförts som skäl för begränsningen, kunde finnas situationer när det fanns ett behov av att använda uppgifterna. Det infördes därför en ventil för "särskilda skäl". Sådana särskilda skäl får enligt författningskommentaren anses föreligga i de fall när ett väsentligt allmänt intresse talar för att brottet bör utredas och åtal komma till stånd. Som exempel på det nämns fall av övergrepp i rättsak, falsk angivelse och förgripelse mot tjänsteman, prop. 2004/05:143 s. 51.

Åklagarmyndigheten har i sin RättsPM 2012:8 s. 13 anført att möjligen skulle också den omständigheten att brottet typiskt sett är svårutrett, som exempelvis bostadsinbrott och utpressning, kunna utgöra särskilt skäl för att inleda förundersökning. Vad som exakt avses är oklart och det lär vara svårt att i specifika fall kritisera den åklagare som ansett att särskilda skäl förelegat att använda uppgifterna.

Man skulle kunna sammanfatta dagens reglering när det gäller här aktuella tvångsmedel med att förbudet mot att använda överskottsinformation existerar eftersom det inte finns ett behov av informationen, men att det finns undantag för de fall när ett behov ändå finns.

### *Lagen om hemlig rumsavlyssning*

Skälen som föranledde begränsningarna i lagen om hemlig rumsavlyssning var att tvångsmedlet skulle ge mer överskottsinformation än övriga hemliga tvångsmedel och därmed ge de brottsbekämpande myndigheterna incitament till överanvändning och missbruk.

Vad gäller risken för missbruk bedömdes den bara ett år tidigare, för övriga hemliga tvångsmedel, som så liten att den inte ens behövde beaktas, prop. 2004/05:143 s. 32–35. Risken för missbruk av hemlig rumsavlyssning på grund av möjligheterna att få del av överskottsinformation bedömdes även senare av regeringen, i samband med permanentningen år 2015, som försvinnande liten, på det underlag som Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel presenterat, prop. 2013/14:237 s. 127. Vi har under vår utredning inte sett några indikationer på att missbruk skulle vara vanligt förekommande och har svårt att tro att antalet ansökningar om hemlig rumsavlyssning skulle öka eller att verkställigheten skulle göras annorlunda, om det fanns större möjligheter att använda överskottsinformation. Det ska särskilt beaktas att det är komplicerat och resurskrävande att använda tvångsmedlet och att det därför oftast används som en sista utväg. Vidare ska beaktas att tillståndsprövningen görs av en oberoende domstol, som ska bedöma om förutsättningarna i ansökan är tillräckliga för att rätten ska ge tillstånd att använda tvångsmedlet. Även SIN:s efterföljande tillsyn bör i sammanhanget beaktas.



Den missbruksrisk som kan finnas är att det finns ett något större incitament att fortsätta en avlyssning eller granskning av avlyssnat material som annars hade avbrutits, om den avlyssnade talar om ett (annat) brott och det brottet får utredas. Sådana situationer lär emellertid vara ovanliga. Såvida den misstänkte inte frias från misstankarna eller det framkommer att den misstänkte inte är på plats, lär det nämligen ofta finnas anledning att lyssna på större delen av upptagningen, i synnerhet om den avlyssnade börjar tala om brottslig verksamhet. Dessutom kvarstår risken för att lyssningen fortsätter på beskrivet vis, oavsett om uppgifterna får användas eller inte. Vidare har åklagaren (och rätten) en skyldighet att häva ett tillstånd till avlyssning, som det inte längre finns skäl för. Risken för denna form av missbruk bedöms inte som stor och utgör sammantaget inte någon bärande anledning att begränsa användningen av överskottsinformation. Får uppgifterna användas är det dessutom större sannolikhet att den obefogade avlyssningen uppmärksammas.

Det är också enligt vår mening tveksamt om mängden överskottsinformation som rör för utredningen ovidkommande personer generellt sett är större vid hemlig rumsavlyssning än vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning. Skälet till denna tveksamhet är att tillstånden för hemlig rumsavlyssning synes oftare än andra tillstånd till hemliga tvångsmedel vara begränsade genom särskilda villkor, som ställs upp av domstolen. Här kan också tilläggas att dagens teknik gör det möjligt att rikta och avgränsa det ljud som tas upp, vilket innebär att både tillståndet till avlyssning och avlyssningen i sig kan begränsas. Det bör generellt sett minska tillgången på överskottsinformation avseende för utredningen ovidkommande personer.

### *De ursprungliga begränsningarna i preventivlagen*

Begränsningarna i preventivlagen infördes för att det ur principiell synvinkel kunde ifrågasättas om informationen alls skulle få användas för att utreda brott och för att minska incitamentet till en överanvändning och olämplig användning av tvångsmedlen, med andra ord för att minska risken för missbruk.

Vad avser risken för överanvändning ifrågasätter vi den synpunkten av samma skäl som vi anförde ovan i avsnittet om lagen om

hemlig avlyssning. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel hade inte hittat några indikationer på sådant missbruk. Vi har inte heller i vår undersökning funnit något som tyder på att det skulle finnas en risk för att Säkerhetspolisen (eller Polismyndigheten) skulle ansöka om fler tillstånd eller använda tvångsmedlet på ett olämpligt sätt på den grunden att överskottsinformation skulle kunna användas i större utsträckning.

Det är vidare lite svårt att förstå det principiella argumentet som anförts. Överskottsinformation är sådana uppgifter som inte eftersöks. På samma sätt som preventivlagen har ett annat syfte än att utreda brott har en hemlig telefonavlyssning för att utreda ett narkotikabrott inte till syfte att utreda något annat brott eller till syfte att förhindra förestående brottslighet. Argumentet känns därför inte övertygande. Som framförts i prop. 2013/14:237 s. 128, är det inte heller särskilt lätt att dra en skiljelinje mellan att förhindra brott och att utreda det.

#### *Nuvarande begränsningar för hemlig rumsavlyssning och i preventivlagen*

De skäl som nu finns för att i större utsträckning begränsa användandet av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder i preventivt syfte än från andra hemliga tvångsmedel tycks vara ett integritetsintresse, se prop. 2013/14:237 s. 127.

Vid en bedömning av integritetsintressets påverkan på användandet av överskottsinformation måste klargöras vilket integritetsintresse som avses. Det sker ett integritetsintrång genom att en person i hemlighet blir avlyssnad. Det sker ytterligare ett intrång när staten använder information, oavsett varifrån den kommer, för att kartlägga och utreda en person, se t.ex. 2 kap. 6 § andra stycket RF samt avsnitt 4.2.1 och de rättsfall som där hänvisas till. Således sker det också ett intrång i privatlivet när polisen sammanställer den överskottsinformation som kommit från t.ex. förhör, spaningar, husrannsakingar och visitationer. Det måste därför finnas lagstöd för sådan behandling.

Det har ansetts vara mer integritetskränkande att bli utsatt för hemlig rumsavlyssning än för t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Ett lämpligare uttryck är egentligen att risken för ett integritetsintrång är större vid

hemlig rumsavlyssning. Denna slutsats är emellertid inte självklar. Hemliga tvångsmedel som rör elektronisk kommunikation kan leda till en kartläggning av vardagsvanor, kontaktnät och vanliga resmål. Vidare kan den brottsbekämpande myndigheten få del av vilka webbsidor en person har besökt, vad som står i e-postmeddelanden, sms och andra meddelanden samt vad som sägs i telefon- och videosamtal, oavsett var personen befinner sig. Hemlig rumsavlyssning är däremot begränsad till ljud på en avgränsad plats och tillståndet innehåller ofta särskilda villkor till skydd för integriteten, i synnerhet när utomstående personer kan befaras bli föremål för avlyssningen.

Om vi ändå utgår från att risken för att hemlig rumsavlyssning generellt innebär ett större intrång i en persons privata sfär, kan det ifrågasättas om det intrånget får någon påverkan på det efterföljande intrånget på grund av användningen av överskottsinformation. Det får nämligen antas att den som blir brottsmisstänkt eller kartlagd genom informationen inte nämnvärt upplever det som ett större intrång om informationen kom från när personens två kumpaner pratade i telefon med varandra eller när de samtalade ansikte mot ansikte, eller för den delen om telefonsamtalet dem emellan spelades in genom telefonavlyssning eller rumsavlyssning. Inte heller kan det antas att en person från integritetssynpunkt ser någon skillnad på om brottsmisstanken uppstod genom att han eller hon blev filmad av en hemlig kamera, sågs av en spanare eller om den uppkom genom en hemlig rumsavlyssning. En annan sak är att personen kan uppleva själva åtgärden att bli förföljd, filmad eller avlyssnad som olika integritetskränkande. Ett kanske ännu tydligare exempel är att den som på en videofilm ses bära ett vapen och därför blir misstänkt för vapenbrott knappast anser att brottsmisstanken utgör ett större integritetsintrång för att han eller hon blev filmad med stöd av preventivlagen i jämförelse med om personen blev filmad med stöd av rättegångsbalken. I sammanhanget kan även nämnas att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel inte ansåg att skillnaderna mellan tvångsmedlen är av sådan natur att det bör vara någon skillnad vad avser användningen av överskottsinformation, SOU 2012:44 s. 693. Samma åsikt har framförts av Ekelöf m.fl., *Rättegång*, tredje häftet, uppl. 7 s. 111.

I någon mån kan argumenteras för att information från hemliga tvångsmedel är mer känslig att använda än information från andra

tvångsmedel, eftersom den enskilde inte känner till att informationen inhämtats och därmed inte heller kan förklara sig för myndigheten. Det är emellertid inte bara de hemliga tvångsmedlen som sker utan insyn från en misstänkt. En stor del av en förundersökning bedrivs utan att den enskilde underrättas. Det är först när den misstänkte underrättas om misstanken som viss rätt till insyn uppstår, 23 kap. 18 § RB.

Argumenten bakom nuvarande begränsningar att utreda brott verkar i synnerhet avse det integritetsintrång som uppstår genom att en person blir brottsmisstänkt, se prop. 2013/14:237 s. 127. Även om en brottsmisstanke är långt ifrån detsamma som att personen faktiskt har begått brottet framstår det som proportionellt att den brottsbekämpande myndigheten får utreda om så är fallet. En sådan utredning kan också leda till att personen frias från misstankar och spekulationer. Det finns vid annan informationsinhämtning inte några begränsningar i detta avseendet. Tvärtom är det i just dessa situationer som det finns en skyldighet att inleda förundersökning. Lagstiftaren har alltså, på goda grunder, ansett att intresset av att utreda brottet är större än intresset en person, som kan antas ha begått ett brott, har av att inte bli utredd för samma brott. Det är svårt att hitta rimliga argument till varför den avvägningen blir annorlunda vid användning av vissa hemliga tvångsmedel, i synnerhet eftersom även annan informationsinhämtning ofta sker i hemlighet. Det ska också framhållas att det i dag krävs att uppgifterna rör relativt allvarlig brottslighet för att informationen ska få användas, om den kommer från hemlig rumsavlyssning eller hemliga tvångsåtgärder med stöd av preventivlagen.

När det gäller möjligheten att överlämna information till andra myndigheter begränsas den redan genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Slutligen kan noteras att hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ibland utförs kombinerat. Det anses av vissa till och med som mer rättssäkert än att bara använda hemlig rumsavlyssning, eftersom man då kan se vem det är som pratar. Om överskottsinformation då framkommer om t.ex. en misshandel torde det betyda att bilderna men inte ljudet får användas för att utreda misshandeln. Resultatet framstår varken som logiskt eller helt tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Av ljudet kan framgå uppgifter som är väsentliga för den misstänktes försvar. Eftersom

Ljudinspelningen inte ens får utgöra sidomaterial i förundersökningen och redan kan vara raderad, kan det innebära svårigheter för försvaret att få del av den.

## Underrättelseverksamhet

### *Regleringen*

I såväl rättegångsbalken som i preventivlagen är det reglerat hur överskottsinformation får användas för att utreda brott, inleda förundersökning och förhindra brott. Däremot valde lagstiftaren att inte reglera hur uppgifterna får användas i underrättelseverksamheten eller vid så kallad förutredning, men uttalade i förarbetena att användningen av överskottsinformation inom ramen för förutredning och kriminalunderrättelseverksamhet<sup>20</sup> inte bör begränsas, prop. 2004/05:143 s. 40 och 41.

I lagtext finns föreskrivet att uppgifter från upptagningar och uppteckningar får behandlas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, med vissa begränsningar för hemlig rumsavlyssning och tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, se 27 kap. 24 § tredje stycket RB och 13 § tredje stycket preventivlagen. De bestämmelserna utgör primärt ett undantag från förstörandeskyldigheten men är avsedda att ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att föra in överskottsinformation, i form av personuppgifter, i underrättelseregister enligt t.ex. polisdatalagen. Se prop. 2004/05:143 s. 42, 2005/06:177 s. 93 och 2013/14:237 s. 129 och 130. I den sistnämnda propositionen uttalar regeringen att det med stöd av bestämmelsen är tillåtet för de brottsbekämpande myndigheterna att, utöver vad som följer av reglerna om överskottsinformation, behandla uppgifter från dessa tvångsmedel i enlighet med vad som följer av lag. Uttalandet måste förstås så att bestämmelsen i sig utökar möjligheterna att använda överskottsinformation, trots att den egentligen avser förstöring. SIN har i sitt remissyttrande över betänkandet *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet* (SOU 2017:89), 2018-02-20

---

<sup>20</sup> Även om regeringen i anslutning till detta uttalande redovisade skillnaden mellan underrättelseverksamhet, som bedrivs av Säkerhetspolisen, och kriminalunderrättelseverksamhet, som bedrivs av bl.a. den öppna polisen, torde uttalandet avse även Säkerhetspolisens verksamhet (jämför regeringens bedömning i rutan till avsnitt 6.4, avsnittets rubrik och den omständigheten att något specifikt uttalande om hur överskottsinformation får användas i underrättelseverksamhet saknas).

dnr 193-2017, anfört att bestämmelsens ordalydelse ger intryck av att uppgifter från material får bevaras så snart uppgifterna får behandlas enligt registerlagstiftningen, t.ex. i underrättelseverksamhet, men att det knappast kan ha varit lagstiftarens avsikt. SIN har kritiserat såväl denna bestämmelse som 27 kap. 23 a § RB, som rör överskottsinformation. Nämnden anser att regleringen är otydlig och inte tillgodoser integritetsintressena i den utsträckning som kan antas ha varit avsedd. Huvudskälet till det är att regleringen bara omfattar användning för brottsutredning men inte för t.ex. underrättelseverksamhet. Därtill har nämnden ansett att det klart och tydligt bör framgå av rättegångsbalkens regler om några uppgifter ska få bevaras för att användas i underrättelseverksamheten.

Regleringen om överskottsinformation framstår som något inkonsekvent, eftersom det uttryckligen regleras att överskottsinformation får användas för vissa syften medan det inte alls regleras för andra. Det framstår som särskilt anmärkningsvärt att det framgår hur överskottsinformation får användas för att förhindra brott men inte hur den får användas i underrättelseverksamhet. Dessa båda verksamheter framstår som lika oreglerade såvitt avser informationsinhämtning; det finns lagar som rör hemlig tvångsmedelsanvändning men i övrigt är verksamheterna i princip oreglerade.<sup>21</sup> Eftersom användning av överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder bör vara reglerad i lag, kan det tyckas motiverat med bestämmelser som uttömmande redogör för användningsområdet för sådana uppgifter. Sådana bestämmelser skulle även få bäring på hur informationen får användas för andra ändamål. Det ska emellertid noteras att i den mån informationen utgör personuppgifter, behandlingen av uppgifterna i viss mån indirekt är reglerad genom 27 kap. 24 § tredje stycket RB respektive 13 § preventivlagen. Som framgår ovan är det dock oklart om bestämmelserna kan anses innebära en reglering av hur överskottsinformation får användas. Om så är fallet, är det olämpligt att lagstödet för användningen finns i en bestämmelse om granskning, bevarande och förstöring av upptagningar och uppteckningar, i synnerhet eftersom det finns en bestämmelse som rör överskottsinformation. Dessutom är regleringen varken tydlig eller uttömmande.

Enligt vår mening är regleringen om överskottsinformation i rättegångsbalken och preventivlagen sammantaget inte särskilt klar i fråga om hur uppgifter får användas i underrättelseverksamheten.

---

<sup>21</sup> Vissa regler finns dock, se t.ex. 23 § polislagen.

Det saknas klart och uttryckligt lagstöd för av lagstiftaren avsedda användningsområden. Även användningen av begreppet sidoinformation (se ovan) ger intrycket av att regleringen kan behöva förtydligas. Därtill framgår det inte tydligt om det bara är uppgifter eller även upptagningar och uppteckningar som får användas. Detta är alla förhållanden som talar för att regleringen kring överskottsinformation bör förändras.

### *Vandrande uppgifter – dokumentationskrav*

Överskottsinformation får alltså användas i underrättelseverksamhet. Sådan verksamhet kan i sin tur, i förlängningen, leda till att förundersökning inleds mot en person avseende en konkret brottslig gärning. Ett exempel på detta är att det vid en hemlig avlyssning framkommer uppgifter om att A använder sig av en annan identitet, B. Denna uppgift registreras som underrättelseinformation. Vid ett senare tillfälle är personen hos polisen och skriver under ett intyg som B. Det utgör ett osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken. När polisen gör en slagning framkommer det att B:s egentliga identitet är A. Förundersökning inleds om osant intygande, vilket det inte hade gjorts utan uppgiften från den hemliga tvångsåtgärden. I dessa fall måste överskottsinformationen rimligen behålla sin karaktär som överskottsinformation och den får således inte ligga till grund för beslutet att inleda en förundersökning. Det betyder att det är viktigt att det tillsammans med uppgiften noga dokumenteras att den kommer från användning av hemliga tvångsmedel och vilket slags hemlig tvångsåtgärd det varit fråga om. Annars finns det risk att uppgifterna vid ett senare tillfälle ändå kommer att läggas till grund för bedömningen om förundersökning ska inledas eller inte. En sådan risk har även identifierats av de aktörer som vi har träffat. En författningsreglerad dokumentationsplikt av något slag skulle därför kunna övervägas.

I den finska lagstiftningen finns en skyldighet att i förundersökningsprotokollet göra en anteckning om vilken överskottsinformation som har använts vid utredningen av brottet, 9 kap. 6 § förundersökningslagen (22.7.2011/805). En motsvarande svensk bestämmelse skulle innebära en indirekt skyldighet att hålla uppgifter-

na strukturerade på ett sådant sätt att det senare är möjligt att identifiera om uppgiften kommer från hemlig tvångsmedelsanvändning. En sådan bestämmelse ger emellertid störst genomslag när information direkt överlämnas till en annan förundersökning och det kan ifrågasättas om den skulle få något större genomslag vad avser ”vandrande uppgifter”. Det skulle också vara svårt att i efterhand kontrollera om skyldigheten uppfyllts. I stället framstår det som lämpligare med ett krav på att det alltid ska anges att uppgiften kommer från användning av hemliga tvångsmedel, när uppgiften används utanför det ärende som tvångsmedlet använts i. Eftersom begränsningarna för hur överskottsinformation ska användas ser olika ut måste det också framgå vilket slags tvångsåtgärd informationen kommer från. En sådan reglering skulle kunna utformas i likhet med 3 kap. 3 § polisdatalagen, som avser gemensamt tillgängliga uppgifter. Av den bestämmelsen framgår att det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt ska framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas.

En reglering av angivet slag är emellertid inte helt oproblematiske. Uppgiften som ska användas kan vara viktig för andra verksamheter och relativt okänslig samtidigt som det kan vara känsligt att avslöja att den kommer från användning av hemliga tvångsmedel. Ett sådant avslöjande kan innebära dels att den pågående utredningen kan äventyras, dels att mottagaren av informationen kan få uppfattningen att personen som uppgiften avser är misstänkt för ett allvarligt brott. Det kan därför också leda till att man i mindre utsträckning än annars delar med sig av överskottsinformation.

Med det förslag som vi lämnar angående överskottsinformation (se nedan) minskar behovet av en dokumentationsskyldighet i detta avseende. Det finns emellertid fortfarande fördelar med en sådan skyldighet, t.ex. om uppgiften avser en person som blivit avlyssnad utan att vara brottsmisstänkt men som förundersökning sedermera inleds mot, bl.a. på grund av uppgiften från den hemliga tvångsåtgärden. Uppgiften kan då ha relevans för bedömningen av om personen ska underrättas om tvångsåtgärden eller delges annan information. Behovet bedöms dock inte som så stort att regelverket av den anledningen inte kan anses uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Vi lämnar därför inte något förslag på en dokumentationsskyldighet i detta avseende. Se dock vårt förslag i avsnitt 7.3.4.



## Andra ändamål

Överskottsinformation kan vara användbart för ändamål utanför brottsbekämpningens område. Som exempel kan nämnas att det framkommer uppgifter om att ett barn far illa. I sådana fall finns det en skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Ett annat exempel är att uppgifter av relevans för om någon ska skiljas från sin anställning. Hur överskottsinformation får användas för sådana ändamål framgår emellertid inte tydligt av tvångsmedelslagstiftningen.

Regleringen om överskottsinformation tar endast sikte på de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation i sin brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet, prop. 2004/05:143 s. 45, 2005/06:177 s. 69–71 samt 2005/06:178 s. 86 och 87. För hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation samt för hemlig kameraövervakning har det i förarbetena uttalats att överskottsinformation får användas även i under rättelseverksamheten. Liknande uttalanden, som dock hänför sig till bestämmelsen om förstöring, finns i prop. 2013/14:237 s. 130. När det gäller användning för andra ändamål är det mer sparsamt med uttalanden.

I förarbetena till begränsningarna för tvångsmedlen för elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning uppmärksammas frågan om användning av överskottsinformationen för andra ändamål, prop. 2004/05:143 s. 45–47. Det nämns bl.a. att integritetsintresset talar starkt för att begränsa möjligheterna till utlämnande av överskottsinformation till andra. Det bedömdes att den då gällande sekretessregleringen utgjorde en balanserad och tillräcklig reglering i detta avseende. Av uttalandena framgår att det varit regeringens avsikt att överskottsinformation ska få användas, så länge inte sekretesslagstiftningen hindrade det.

Några motsvarande uttalanden finns inte avseende användning av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsåtgärder. Däremot framgår att personuppgifter ska få behandlas i enlighet med lag, men att vissa begränsningar ska gälla när det gäller uppgifter om begångna brott. Se prop. 2005/06:177 s. 73 samt 2005/06:178 s. 87.

All avsedd användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel bör, som tidigare nämnts, vara reglerad i lag. Det är

enligt vår bedömning inte tillräckligt att man av förarbeten kan utläsa att informationen får användas för vissa ändamål, med de begränsningar som framgår av sekretesslagstiftning och regler om t.ex. behandling av personuppgifter. Se även Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 2001 s. 535, som rör en advokats uteslutning ur Sveriges advokatsamfund, som aktualiserats på grund av uppgifter från en hemlig telefonavlyssning.

Lagstiftarens avsikt har alltså varit att överskottsinformation ska få användas även för andra ändamål än brottsbekämpning (med de begränsningar som följer av andra bestämmelser). Ordningen i sig, att uppgifterna får användas, framstår som rimlig och förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Vi föreslår därför att det redan av lagtexten framgår att överskottsinformation får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet att använda det hemliga tvångsmedlet. Förslaget utgör alltså snarast ett förtydligande och en kodifiering av det som lagstiftaren redan avsett ska gälla.

Hur upptagningar och uppteckningar får användas utanför det ärende som tvångsmedlet använts i är än mer otydligt. Det finns visserligen bestämmelser som reglerar när materialet ska förstöras men inte hur det får användas dessförinnan. Eftersom materialet ska bevaras om det innehåller uppgifter som får användas som överskottsinformation, måste det rimligen också få användas för det syftet. Någon bestämmelse som begränsar användningen av materialet finns inte heller. Enligt samma resonemang som gäller för uppgifter, dvs. att sekretesslagstiftning och dataskyddsbestämmelser tillsammans med proportionalitetsprincipen främst ska vara avgörande om andra bestämmelser saknas, torde lagstiftarens avsikt vara att även upptagningar och uppteckningar får användas som överskottsinformation, så länge de inte ska förstöras. Jämför även hur begreppet uppgifter används i förhållande till upptagningar och uppteckningar i prop. 2004/05:143 s. 43 och 44. En annan sak är att det på grund av proportionalitetsprincipen sällan torde bli aktuellt att lämna ut materialet, förutom till andra förundersökningar. Det bör framgå av lagtexten att även upptagningar och uppteckningar får användas som överskottsinformation.

## Andra otydligheter

### *Förundersökning och annat brott*

Begränsningarna för användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel under förundersökning avser uppgifter om annat brott. En första fråga tillämparen måste ställa sig vid bedömning av om överskottsinformationen får användas är sålunda om det över huvud taget är fråga om sådan information. Det är därför viktigt att definitionen av ”annat brott” i 27 kap. 23 a § RB är tydlig. Eftersom begränsningarna såvitt avser hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning avser inledande av förundersökning är det även viktigt att förundersökningsbegreppet är otvetydigt.

Förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för att åtala den misstänkte. Därtill syftar förundersökningen till att bereda målet så att bevisningen kan förebringas vid en huvudförhandling i ett sammanhang. Se 23 kap. 1 och 2 §§ RB.

Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, april 2018, Zeteo, kommentaren till 23 kap. och 27 kap. 23 a §, har påpekat att bestämmelserna i 23 kap. RB inte ger något entydigt svar på frågan om vad som ska anses utgöra en förundersökning. Ordalydelsen i 1 § ger intrycket att en förundersökning avser ett visst brott. I ett och samma ärende kan dock hanteras många brott av skilda gärningsmän och i praktiken anser man nog att det som handläggs gemensamt med ett och samma aktomslag utgör en förundersökning, enligt Fitger m.fl. De påpekar även att det inte finns några regler som förhindrar att samma sak utreds i flera parallella undersökningar (även om detta inte är särskilt lämpligt). Fitger m.fl. anser att en förundersökning får anses omfatta den gärning som konstituerar det brott man misstänker ha begåtts. Det ska alltså inte inledas någon ny förundersökning av den anledningen att det brott man först misstänkte visar sig vara ett annat brott eller visar sig vara flera brott, om det fortfarande är fråga om samma gärning i den mening som gärningsbegreppet används i t.ex. 30 kap. 9 § RB. Fitger m.fl. anmärker i sammanhanget även att två personer inte kan ha begått samma gärning.

I Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 12 beskrivs en något annorlunda tolkning av förundersökningsbegreppet under rubriken ”Gränsdragningsproblematik”. Det framgår inledningsvis att det kan finnas såväl flera brottsmisstankar som flera gärningsmän i en och samma förundersökning. I promemorian ges exemplet att A är misstänkt för att ha fört in narkotika till Sverige och är därför avlyssnad. B blir genom avlyssningen misstänkt för att ha transporterat narkotikan, C för att ha förvarat den och D för att ha köpt en mindre del. Enligt myndigheten blir samtliga personer del av samma förundersökning, eftersom den syftar till att utreda när och hur narkotikan förts in i landet, den slutliga destinationen och vilka som befattat sig med den. Informationen om B, C och D utgör därmed inte överskottsinformation, enligt Åklagarmyndigheten.

Enligt vår mening ger såväl ordalydelsen i 23 kap. 1 § RB och 27 kap. 23 a § RB som syftena bakom begränsningarna om överskottsinformation närmast vid handen att bedöma brottet som den avgörande begränsningen för vad som är överskottsinformation och inte. Utöver den gränsproblematik som Åklagarmyndigheten redogjort för i sin promemoria, uppkommer andra problem vid bestämningen av vad som är ett och samma brott (samma gärning), t.ex. vid flera inköp av narkotika.

### *Förutredning*

I förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om överskottsinformation i rättegångsbalken finns uttalanden om förutredningar som är svårförenliga. Förutredningar är, enligt vad som beskrivs i propositionen, kompletterande informationsinhämtning i begränsad omfattning i syfte att besluta om förundersökning ska inledas eller inte, prop. 2004/05:143 s. 40.

Ovan har redovisats ett uttalande från den allmänna motiveringen om att det inte bör införas några begränsningar för hur överskottsinformation får användas i förutredningar och underrättelseverksamhet. Av författningskommentaren framgår emellertid att förbudet mot att inleda förundersökning givetvis inte får kringgås genom att överskottsinformation läggs till grund för en förutredning i syfte att få fram nya uppgifter som kan läggas till grund för ett beslut att inleda förundersökning, prop. 2004/05:143 s. 51.

Uttalandena är motsägelsefulla och föranleder frågan om uppgifter, som framkommit genom åtgärder som vidtagits på grund av överskottsinformation, får användas för att inleda en förundersökning. Det är svårt att se bärande skäl för varför inte sådan information skulle få användas. Rimligen måste uttalandet i författningskommentaren avse situationer där antingen uppgifterna används för att kunna erhålla samma uppgifter igen men på annat sätt, t.ex. att man uppsöker den avlyssnade personen för att få informationen bekräftad, eller att det som bedrivs egentligen är en förundersökning men under annat namn, dvs. en ren missbrukssituation. Något förtydligande i denna del bedöms emellertid inte vara nödvändigt för att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Av vad som framkommit genom våra samtal med aktörerna ger bestämmelsen inte heller upphov till någon tillämpningsproblematik.

### *Återuppta nedlagda förundersökningar*

Som Lindberg har påpekat finns det inte några tydliga regler om huruvida överskottsinformation får användas för att återuppta nedlagda förundersökningar (såvitt avser hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning). Lindberg har, utifrån hur lagstiftningen är utformad, ansett att uppgifterna får användas för att återuppta en förundersökning, Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e uppl. avsnitt 54.5.1.

Det kan redan nu konstateras att en sådan otydlighet inte bara är otillfredsställande, utan i viss mån även problematisk utifrån kravet på tydliga bestämmelser om överskottsinformation. Problematiken rör emellertid en detaljfråga och vid samtal med åklagare har vi erfart att det är ovanligt med sådan överskottsinformation. Det kan därmed inte anses finnas ett så stort behov av ett klagörande att det i sig skulle innebära att regleringen om överskottsinformation inte uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Men det finns ändå anledning att i någon mån beröra ämnet.

I rättegångsbalken regleras inte möjligheten att återuppta en förundersökning. Beslut om återupptagande av en förundersökning torde därför kunna bedömas i princip efter samma regler som beslut om inledande av en förundersökning, enligt Bring och Diesen, *Förundersökning*, 4:e uppl. avsnitt 9.3.5. I brist på annat lagstöd kan

även argumenteras för att ett återupptagande formellt sett innebär att en ny förundersökning inleds och att materialet från den nedlagda förundersökningen i samband därmed tillförs den nya utredningen. Det framstår visserligen som en väl formalistisk tolkning, men oavsett hur man formellt ser på det, skulle det betyda att överskottsinformation inte får användas för att återuppväcka en nedlagd förundersökning. En sådan tolkning skulle också stämma väl överens med syftena bakom begränsningarna avseende överskottsinformation när det gäller hemliga tvångsmedel som rör elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Som nämns ovan, infördes begränsningarna avseende överskottsinformation från dessa tvångsmedel på grund av att det inte ansågs rimligt att återropa uppgifterna som bevis när påföljden endast kan antas bli böter. Utifrån det resonemanget bör inte nedlagda förundersökningar kunna återupptas på grund av uppgifter som inte anses proportionella att återropa som bevis. Detta lär för övrigt redan följa av allmänna principer.

### *Pågående brott*

Överskottsinformation får användas för att förhindra förestående brott enligt såväl rättegångsbalken som enligt preventivlagen. Pågående brott är inte förestående, prop. 2013/14:237 s. 128. De begränsningar som gäller för utredning av brott och inledande av förundersökning gäller därmed även pågående brott. Något bärande argument för att de brottsbekämpande myndigheterna ska vara mer begränsade vid pågående brott än vid förestående brott har inte framkommit. Det är också svårmotiverat varför brottsbekämpande myndigheterna ska vara förhindrade att agera mot ett pågående brott, t.ex. en misshandel, på grund av begränsningarna om överskottsinformation. Intresset av att förhindra brott har av regeringen ansetts vara starkare än intresset av att utreda och lagföra redan begångna brott. Därtill har Sverige en skyldighet enligt Europakonventionen att skydda den enskildes personliga integritet och hälsa mot brottsliga angrepp från andra.

Vid våra samtal med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har det framförts att det finns ett behov av att få ingripa även vid

pågående brottslighet, som inte är så kvalificerad att förundersökning får inledas. Ett exempel på detta är misshandel av familjemedlemmar i hemmet.

Uppgifter om annan förestående *eller pågående* brottslig verksamhet bör därför få användas för att förhindra *eller avbryta* brott. En sådan möjlighet bör av såväl lagtekniska som principiella skäl inte vara begränsad till hemlig rumsavlyssning och till utredningsbrotten, utan bör även gälla generellt för de tvångsmedel som omfattas av 27 kap. 23 a § RB.

## Tillämpningen

Av vår undersökning har det framkommit att det förekommer att överskottsinformation används. Vid förundersökning är det förundersökningsledaren som tar beslut om att lämna över informationen till en annan förundersökning eller till underrättelseverksamhet, enligt RättsPM 2012:8 s. 14 och 17. Säkerhetspolisen beslutar emellertid själv om uppgifter ska föras in i register eller på annat sätt hanteras inom underrättelseverksamheten, enligt vad som framkommit vid våra samtal med Åklagarmyndighetens riksenhet för säkerhetsmål och med Säkerhetspolisen. När det gäller överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder enligt preventivlagen är det den åklagare som är ansvarig för preventivlagsärendet som beslutar. Säkerhetspolisen har uppgett att det vid användning av hemliga tvångsmedel framkommit överskottsinformation om t.ex. bedrägeri, häleri, vapenbrott, barnpornografi, förberedelse till mord och narkotikabrott.

Varken SIN, domare, offentliga ombud eller försvarare, som vi haft kontakt med, har sett några indikationer på att hemliga tvångsmedel används i syfte att ta del av överskottsinformation. Det har även påtalats att tvångsåtgärderna, inte minst hemlig rumsavlyssning, är mycket resurskrävande och därför används sparsamt. SIN har framfört att användningen av överskottsinformation är mycket svårgranskad, inte minst på grund av att uppkomsten och hanteringen av överskottsinformation sannolikt inte alltid dokumenteras.

Polisen har i andra sammanhang fått kritik för att ha vidtagit åtgärder i syfte att få del av överskottsinformation. JO har t.ex. gett

kritik för att Polismyndigheten har gjort en husrannsakan och ett beslag av en mobiltelefon på grund av misstanke om att personen använt narkotika, beslut 2017-12-27 dnr 7330-2016. Enligt JO gav det som framkommit intrycket att polisen redan från början avsett att genomföra en husrannsakan i personens bostad för att söka efter otillåtna föremål och vidtog åtgärder för att personen inte skulle kunna närvara. Situationen är emellertid inte helt jämförbart med användningen av hemliga tvångsmedel, som är ovanligare och koncentrerad till färre personer.

Vidare har det vid vår undersökning framkommit att det vid något tillfälle vid granskningen av uppteckningarna från en avlyssning har fått sitta med en polisman från den underrättelseavdelning som överskottsinformation berört. Ett sådant förfarande kan ifrågasättas, dels eftersom det först bör göras en bedömning av vilket material som ska lämnas till personer utanför utredningen, dels eftersom det kan framstå som om polisen aktivt lyssnar efter överskottsinformation (i stället för att ansöka om tillstånd även avseende den nya brottsligheten, om förutsättningarna är uppfyllda). Viktigast är att en sådan ordning strider mot bestämmelsen i 27 kap. 24 § första stycket RB, om vem som får granska upptagningar. Polismyndigheten har också i kontakten med oss varit tydlig med att ärenden inte bör och vanligtvis inte hanteras på detta sätt.

Sammantaget har det inte framkommit något som ger anledning att misstänka att missbruk av överskottsinformation är vanligt förekommande eller att de hemliga tvångsmedlen används i syfte att få del av överskottsinformation. Det har inte heller framkommit några tillämpningsproblem utöver dem som redogjorts för ovan. Hanteringen av överskottsinformation bedöms därmed i och för sig uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### **Bestämmelsernas förenlighet med kraven i regeringsformen och Europakonventionen**

Bedömningen av om regleringen kring överskottsinformation är förenlig med kraven i regeringsformen och Europakonventionen ska göras utifrån två aspekter. Bestämmelserna behöver uppfylla kraven både i formellt och materiellt hänseende. Det ska sålunda finnas tydliga regler om hur överskottsinformation får användas och innehållet i reglerna ska vara förenligt med de krav som finns.



### *Den formella utformningen*

Lagstiftaren har uppenbarligen avsett att uppgifter och troligen också upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel ska få användas även utanför tvångsmedelsärendets ram. I lagtext regleras endast hur informationen får användas för att utreda brott och för att förhindra förestående brottslighet. Det är emellertid tydligt i förarbetena att lagstiftaren avsett att användningsområdet ska vara större än så. Någon uttrycklig reglering för vad som gäller för t.ex. underrättelseverksamhet och andra ändamål finns inte. Eftersom bestämmelserna om användning av överskottsinformation är positivt formulerade, dvs. att uppgifterna får användas för vissa syften, är det i lagstiftningen inte heller tydligt att all annan användning än den som begränsats är tillåten. Det är också oklart om de förarbetsuttalanden som finns avseende vissa hemliga tvångsmedel kan appliceras på överskottsinformation från andra tvångsmedel.

Utöver de generella otydligheterna som rör vilka ändamål överskottsinformation får användas för, kan bestämmelserna även på detaljnivå leda till gränsdragningsproblem och oklarheter. Det finns också risk för att bestämmelserna inte efterlevs när uppgifter vandrar mellan t.ex. underrättelseverksamhet och utredande verksamhet.

Sammantaget är vår bedömning att bestämmelserna om användning av överskottsinformation inte är tillräckligt klara och precisa. Därutöver saknas uttryckligt lagstöd för viss avsedd användning av uppgifter från hemliga tvångsåtgärder (medan annan är reglerad).

### *Det materiella innehållet*

Huvudregeln bör vara att information om brott ska få användas av de brottsbekämpande myndigheterna. Detta följer av såväl skyldigheten att skydda medborgarna från brottslig verksamhet som grundläggande principer om brottsbekämpning i svensk rätt. De skäl som i dagens reglering anges för att begränsa användningen av information från hemliga tvångsmedel kan på goda grunder ifrågasättas. Samtidigt har varje stat till följd av Europakonventionens princip om staternas så kallade "*margin of appreciation*" ett utrymme att själv göra avvägningar kring överskottsinformation. Det kan alltså inte sägas finnas en skyldighet att under alla omständigheter använda uppgifter från hemliga tvångsåtgärder, inte minst eftersom det skulle

kunna leda till att användningen av tvångsmedlet röjs och att den ursprungliga utredningen förstörs.

Begränsningarna av möjligheterna att inleda förundersökningar för vissa brott med anledning av överskottsinformation vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning (27 kap. 23 a § första stycket RB) får bara konsekvenser för mindre allvarliga brott och kan i sig anses ligga inom det utrymme som varje stat har enligt Europakonventionen. Samtidigt finns det en skyldighet att skydda medborgarna även för dessa brott och att utreda de brott som ägt rum. Se t.ex. Europadomstolens dom i mål K.U. mot Finland, som avsåg att någon lagt ut en påhittad kontaktannons av sexuell natur i ett 12-årigt barns namn. Gärningen är nog närmast att anse som bötesbrottet förtal, enligt svensk straffrätt, men Europadomstolen bedömde det likvärdigt som ett betydande ingrepp i pojkens privatliv.

Vad gäller uppgifter från hemlig rumsavlyssning och preventiva hemliga tvångsåtgärder framstår dagens begränsningar som väl långtgående och därför än mer tveksamma. I praktiken innebär begränsningarna att t.ex. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten måste ignorera tydliga och konkreta uppgifter om begångna gärningar som innebär bl.a. misshandel, vållande till annans död, olaga tvång, olaga hot, brytande av post- eller telehemlighet, sexuellt tvång, sexuellt övergrepp mot barn, köp av sexuell handling av barn, sexuellt ofredande, kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte, stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, bedrägeri, utpressning, häleri, förskingring, trolöshet mot huvudman, bokföringsbrott, barnpornografibrott och skattebrott. Skälet som anförts för att myndigheterna inte ska få utreda brotten är, som redovisats ovan, det integritetsintrång som uppstår genom att personen blir misstänkt för brottet. Det kan antas att det skälet knappast skulle stå sig om t.ex. ett barn som blivit utsatt för sexuella övergrepp anklagade Sverige för att inte använt sig av bevis som kommit den brottsutredande myndigheten tillhanda, jämför ovan nämnda dom från Europadomstolen i mål K.U. mot Finland.

### *Sammantagen bedömning*

Begränsningarna vad avser användning av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder enligt preventivlagen är disproportionerliga i förhållande till intresset av att bekämpa brott och således alltför omfattande för att vara förenliga med Europakonventionen. Bestämmelserna bör därför ändras. Något bärande skäl för att reglera användningen av sådan överskottsinformation på annat sätt än för övriga hemliga tvångsmedel har inte framkommit, jämför även Utredningen om vissa hemliga tvångsmedels slutsats (SOU 2012:44 s. 693). En enhetlig reglering minskar dessutom riskerna för tillämpningsproblem vid kombinerad tvångsmedelsanvändning, t.ex. av både hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

Begränsningarna som rör hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning är omotiverade och kan ifrågasättas utifrån skyldigheten att beivra vissa brott men får i sig anses förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Bestämmelsen i denna del är emellertid ändå inte förenlig med vare sig kraven i regeringsformen eller Europakonventionen, eftersom den är otydlig och inte uttömmande.

### **Utformningen av en justerad bestämmelse**

En förändring av bestämmelserna kan göras på olika sätt. Ett alternativ är att förtydliga dem, så att det uttryckligen framgår vilket slags användning som är tillåten samtidigt som begränsningarna för hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning under förundersökning kvarstår och blir gällande även för hemlig rumsavlyssning och hemliga tvångsåtgärder enligt preventivlagen. Det kommer emellertid inte lösa de gränsdragnings- och tillämpningsproblem som vi redogjort för. Som nämnts ovan finns det också skäl att ifrågasätta skälen för begränsningarna.

Ett annat alternativ är att upphäva bestämmelsen och låta övrig reglering om t.ex. personuppgiftsbehandling och sekretess bli avgörande för hur uppgifterna får användas. Som flera gånger nämnts bör emellertid all användning av information från hemliga tvångsåtgärder ha lagstöd. En sådan reglering är därför varken särskilt tydlig

eller lämplig. Utan en särskild reglering blir det inte heller lika naturligt att förordna vem som ska besluta om hur överskottsinformation får användas eller att beslut härom ska dokumenteras (se nedan).

Det lämpligaste alternativet är enligt vår bedömning att göra en ny reglering av vilken det framgår att uppgifter och material från hemliga tvångsmedel får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. En sådan reglering innebär förstås inte att uppgifterna och materialet får användas utan begränsningar. Precis som tidigare måste reglerna om dataskydd och sekretess alltså beaktas. Om t.ex. polisen ska behandla personuppgifter krävs det således att det har stöd i brottsdatalagen och polisdatalagen. Ska uppgifterna överlämnas till en annan myndighet, krävs det att det inte finns några hinder i offentlighets- och sekretesslagen. En proportionalitetsbedömning behöver också alltid göras.

En bestämmelse av föreskrivet slag är tydlig och innebär mindre risk för oklarheter. Den ger ett uttryckligt lagstöd för att använda överskottsinformation på ett sätt som lagstiftaren avsett och som, i vart fall till stor del, görs i dag. Därtill skulle det inte behövas någon särskild reglering för att ge polisen möjlighet att avbryta pågående brott på grund av uppgifterna och behovet av dokumentation vid användning av överskottsinformation i t.ex. underrättelseverksamheten skulle minska. Det skulle inte heller finnas någon risk för att brottslighet som Sverige har en skyldighet att bekämpa och lagföra inte kan utredas på grund av begränsningar i hur informationen får användas. Slutligen stämmer en sådan bestämmelse också väl överens med övriga principer om t.ex. skyldigheten att inleda en förundersökning och om hur överskottsinformation från andra tvångsmedel får användas. Det alternativet är således att förespråka framför en mer komplicerad och svårtolkad bestämmelse om att överskottsinformation får användas med de begränsningar som i dag framgår av 27 kap. 23 a § första stycket RB. Skälen för en klar och tydlig bestämmelse framstår som klart övervägande jämfört med de skäl som anförts för begränsningarna, dvs. att det inte påvisats något behov av uppgifterna (förutom i särskilda fall).

En förutsättning för att få använda överskottsinformation är, oavsett hur bestämmelsen formuleras, självklart att behandlingen följer lag, t.ex. vad avser sekretess vid överlämnande av information till andra myndigheter och till enskilda samt vad avser personuppgiftsbehandling. Vid beslut om hur uppgifterna och materialet

ska få användas ska även en proportionalitetsprövning göras. Beslutsfattaren bör bl.a. beakta hur integritetskänsligt materialet är och ställa det mot behovet av uppgifterna eller materialet och ändamålet som de ska användas för. Därtill måste det beaktas om användning eller överlämnande av informationen kan leda till att utredningen eller ärendet, i vilket det hemliga tvångsmedlet använts, äventyras eller att polisens arbetsmetoder och informatörer kan bli röjda. Om upptagningar eller uppteckningar ska användas utanför ärendet måste även risken för att materialet inte blir förstört vid rätt tillfälle beaktas.

För att minimera risken för felaktig användning av överskotts-information bör det redan av lagtexten framgå att det kan finnas hinder för användningen i andra bestämmelser. Det bör också framgå att åklagaren är skyldig att göra en proportionalitetsbedömning, varvid bl.a. uppgifternas integritetskänslighet ska beaktas.

Sammanfattningsvis bör det av bestämmelserna om överskotts-information i såväl rättegångsbalken som preventivlagen uttryckligen framgå att upptagningar, uppteckningar och uppgifter från användning av hemliga tvångsmedel får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet, om det inte möter hinder enligt annan lagstiftning. Förslaget innebär en utvidgning när det gäller möjligheterna att avbryta och utreda brott. Däremot utgör det ingen utvidgning vad gäller användandet av överskotts-information för andra ändamål, i förhållande till hur bestämmelserna enligt förarbetena är avsedda att tillämpas. Förslaget innebär i stället att användningen av överskotts-information i sin helhet blir lagreglerad.

Det ska även noteras att en reglering om att upptagningar, uppteckningar och uppgifter från hemliga tvångsåtgärder får användas inte betyder att regleringen om förstöring och bevaring av upptagningar och uppteckningar påverkas. Bestämmelserna om bevarande och förstörande i 27 kap. 24 § RB respektive 13 § preventivlagen gäller även för sådana upptagningar och uppteckningar som används utanför det ursprungliga ärendet.

### *Postkontroll*

Eftersom användning av överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder bör vara reglerad i lag bör även postkontroll under förundersökning omfattas av regleringen. Sådan postkontroll innebär visserligen ingen omfattande informationsinhämtning, eftersom försändelserna inte får öppnas och granskas, men likväl kan det vid bedömningen av om försändelsen ska beslagtas framkomma uppgifter om t.ex. vilka personer som kommunicerar med varandra eller från vilka butiker eller länder personen beställt varor.

### *Åklagare som beslutsfattare*

Ytterligare ett förtydligande som bör göras är att det är åklagaren som beslutar om att överskottsinformationen får användas. I första hand ska beslutet tas av den åklagare som är förundersökningsledare respektive ansvarig för ärendet enligt preventivlagen. Det är viktigt dels eftersom den personen har det övergripande ansvaret för ärendet och därmed bäst möjlighet att bedöma frågor om t.ex. sekretess, dels eftersom det är den personen som är ansvarig för att upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen förstörs.

Om förundersökningen övergått till annan brottsbekämpande myndighet, t.ex. Polismyndigheten, krävs också åklagarbeslut. I första hand bör då den åklagare som tidigare varit förundersökningsledare kontaktas för beslut i frågan. Denna ordning motiveras dels med att åklagaren varit förundersökningsledare vid den tid de hemliga tvångsmedlen använts och därmed får anses ha visst ansvar för den efterföljande behandlingen av uppgifterna, dels eftersom beslutet ibland kräver bedömningar av sådant slag att åklagaren bör vara inblandad. Bedömningarna kan t.ex. avse straffvärdet av en gärning (jämför 10 kap. 23 § OSL) och komplexa integritets- och proportionalitetsbedömningar. Det torde emellertid vara ovanligt att frågor som rör användning av överskottsinformation uppkommer när en åklagare inte är förundersökningsledare.

## LSU

Det kan noteras att 21 a § LSU är utformad på liknande sätt som 27 kap. 23 a § RB. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att paragrafen i tillämpliga delar motsvarar 27 kap. 23 a § RB, prop. 2004/05:143 s. 54. Det ligger emellertid utanför vårt uppdrag att göra de övervägningar som krävs för att föreslå en ändring av detta slag i LSU. Vi avstår således från det.

## Hemlig dataavläsning

Utredningen om hemlig dataavläsning ("HDA-utredningen") har föreslagit att ett nytt tvångsmedel ska införas, hemlig dataavläsning, se avsnitt 6.5.

Enligt HDA-utredningens förslag ska tillstånd till hemlig dataavläsning vara begränsat till ett eller flera uppgiftsslag. Uppgiftsslagen motsvarar i princip den typ av uppgifter som man kan få del av genom hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Därtill finns ytterligare två uppgiftsslag: den information som finns lagrad i t.ex. en telefon eller på en lagringstjänst och uppgifter om hur informationssystemet (t.ex. en telefon) används.

Om den brottsbekämpande myndigheten fått del av något uppgiftsslag som inte omfattas av tillståndet utgör det otillåten tilläggsinformation, enligt HDA-utredningens förslag. Sådana uppgifter får inte användas till nackdel för någon i en brottsutredning, se 19 § i förslaget till lag om hemlig dataavläsning. Överskottsinformation från uppgiftsslag som omfattas av tillståndet ska däremot få användas på samma sätt som gäller för motsvarande hemligt tvångsmedel. För de uppgiftsslagen som det saknas någon motsvarighet för gäller samma regler som för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Se 23 och 24 §§ i förslaget till lag om hemlig dataavläsning.

HDA-utredningens överväganden utgick från att bestämmelserna för hemlig dataavläsning skulle motsvara bestämmelserna för respektive "bakomliggande" hemliga tvångsmedel, SOU 2017:89 s. 415. Det argumentet påverkas inte av vårt förslag. Huruvida det finns andra anledningar att begränsa användningen av överskottsinformation för hemlig dataavläsningar måste bedömas utifrån en

djupare analys av en slutlig utformning av tvångsmedlet, om hemlig dataavläsning kommer att införas. Vi har varken möjlighet eller mandat att göra några sådana överväganden och ger därför inga förslag i denna del.

### 7.3.4 Granskning, förstöring och dokumentation

**Bedömning:** Utformningen av bestämmelsen i rättegångsbalken om förstöring av upptagningar och uppteckningar överensstämmer inte med hur den tillämpas. Tillämpningen är förenlig med kraven i regeringsformen och Europakonventionen. En tillämpning enligt ordalydelsen kan däremot innebära att en misstänkts rätt enligt Europakonventionen till en rättvis rättegång kan kränkas i det enskilda fallet.

Begränsningarna för hur uppgifter från upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning och från hemliga tvångsåtgärder i preventivt syfte får behandlas bör tas bort som en följd av att bestämmelserna om hur överskottsinformation får användas ändras.

I övrigt uppfyller regelverket om granskning och förstöring kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Flera brottsbekämpande myndigheters dokumentation av beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel är bristfällig, vilket försvårar tillsynen över tvångsmedelsanvändningen. En lagstadgad dokumentationsplikt behövs för att säkerställa att Europakonventionens krav på dokumentation uppfylls.

En ändring av bestämmelsen i rättegångsbalken om upptagningar och uppteckningar kräver följdändring av motsvarande bestämmelse i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.



**Förslag:** Upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken ska bevaras till dess förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Det gäller inte uppgifter som omfattas av avlyssningsförbudet. Upptagningar och uppteckningar får förstöras om den misstänkte medger det. Upptagningar och uppteckningar som används för att förhindra brott ska därutöver bevaras så länge det behövs för det syftet. Upptagningar och uppteckningar som använts vid en annan förundersökning än den som den hemliga tvångsåtgärden använts vid ska bevaras till dess den förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt.

Även uppgifter från upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder enligt preventivlagen ska få behandlas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras om de avser verkställighet av tillståndet, avlyssningsförbudet, upphävande av tillståndet, användning av överskottsinformation, förstörande av upptagningar och uppteckningar, tillträdestillstånd eller underrättelse till enskild.

Redaktionell ändring ska göras av bestämmelsen om upptagningar och uppteckningar i lagen om särskild utlänningskontroll.

## Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Av Europadomstolens praxis framgår att det ska finnas förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av den information som erhållits från hemliga tvångsmedel samt tydliga förutsättningar för när informationen kan eller måste raderas. Verkställda åtgärderna ska dokumenteras för att tillsynsorganet senare ska kunna genomföra vederbörlig tillsyn. Upptagningar bör inte utan samråd med försvaret förstöras innan ett brottmålsförfarande är avslutat. Läs mer i avsnitt 4.2.3 och 4.2.5.

Några uttryckliga bestämmelser i detta avseende finns inte i regeringsformen. Däremot får ingrepp i skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga

förhållanden aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, avsnitt 4.1.3.

## Regleringen

I svensk rätt finns det förfaranderegler för vad som ska göras med de upptagningar och uppteckningar som upprättats vid användning av hemliga tvångsmedel, både vad gäller granskning och i fråga om vad som ska bevaras eller förstöras. Även för postkontroll finns förfaranderegler. Bestämmelserna om dokumentation, granskning och förstöring finns närmare beskrivna i avsnitt 3.7.3. Därutöver finns det specialbestämmelser för användning av hemliga tvångsmedel enligt LSU, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Dessa specialbestämmelser faller utanför vårt uppdrag och behandlas därför inte i detta avsnitt.

## Granskning

Bestämmelserna om granskning avgränsar den skara personer som får ta del av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsåtgärder samt granska försändelser som kvarhållits genom postkontroll. Beslagsutredningen har föreslagit att avgränsningen ska tas bort, med hänvisning till att tjänstemän som arbetar med utredningen ska ha möjlighet att, utan anvisning från t.ex. åklagare, ta del av informationen, SOU 2017:100 s. 387, 388, 452 och 824.

Av vad som framkommit vid våra samtal med åklagare, polis och Säkerhetspolisen är det i praktiken anställda vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som, efter anvisning av åklagaren, först granskar materialet. Dessa personer kan vara utredare eller tolkar. Till allra största delen är det fråga om eftergranskning; realtidsgranskning förekommer men är ovanligt.

Av myndigheternas riktlinjer och våra samtal med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har framgått att tillgången till materialet från hemliga tvångsåtgärder kräver specifik behörighet för varje ärende.

SIN har under sina inspektioner inte haft några anmärkningar kring hur de brottsbekämpande myndigheterna har tillämpat granskningsbestämmelserna.

Sammantaget har vi inte funnit att det föreligger några tillämpningssvårigheter eller oklarheter vad avser regleringen om granskning. Det sätt som bestämmelsen tycks tillämpas på kan inte anmärkas mot (se dock kapitlet *Tillämpning* i avsnitt 7.3.3) och föranleder inte några förslag på åtgärder. Vi bedömer att regelverket kring granskning uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Vad gäller Beslagsutredningens förslag är det visserligen beaktansvärda argument som framförts. Icke desto mindre är det viktigt utifrån ett integritetsperspektiv att inte fler personer än nödvändigt tar del av materialet. Det bör därför enligt vår mening alltjämt finnas tydliga bestämmelser om vem som ytterst ansvarar för behörighetstilldelningen i det enskilda fallet.

## Förstöring

Hemliga tvångsåtgärder genererar normalt mycket information. Långt ifrån all den information som inhämtas är relevant för utredningen. Vid granskning görs därför en sortering av materialet. En del bedöms vara av betydelse för utredningen, annat bedöms vara av betydelse men inte för den förevarande utredningen och annan information bedöms sakna betydelse. Det är emellertid vanskligt att redan vid en första granskning bedöma om materialet är av betydelse eller inte; senare kunskap eller omständigheter kan föranleda en omvärdering av tidigare bedömning. Av den orsaken kan det vara lämpligt att spara så mycket material som möjligt. Som framgår av avsnitt 4.2.3, har Europadomstolen ansett det inte vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång att polisen, ens i samråd med åklagaren, förstört upptagningar från hemliga tvångsåtgärder på grund av att de bedömts vara irrelevanta, utan samråd med försvaret. Samtidigt bör av integritetshänsyn inte mer material bevaras än vad som är nödvändigt. Det är varken förenligt med grunderna för personuppgiftsbehandling eller de krav som ställs på intrång i enskilds privatliv. I sammanhanget kan även nämnas att JK ansett att för sen

förstöring kan utgöra en överträdelse av artikel 8 i Europakonventionen, se t.ex. beslut 2013-04-10 dnr 7757-11-47, 7932-11-47 och 1623-12-47. Frågor som rör förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel är därför komplicerade. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis bör en rimlig utgångspunkt vara att det som kan ha betydelse för rättegången, dvs. i princip allt material från den hemliga tvångsåtgärden, ska bevaras till dess ärendet slutligt avgjorts, såvida inte den misstänkte samtycker till förstöring. Sådant material som omfattas av avlyssningsförbudet bör emellertid förstöras omedelbart.

SIN har under åren vid flera tillfällen kritiserat de brottsbekämpande myndigheterna för att beslut om förstöring tas sent eller inte alls. Även annan kritik avseende förstöring har framförts av nämnden. Se avsnitt 5.3.4.

### *Grundläggande bestämmelser om bevaring och förstöring*

Upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel utgör handlingar som förvaras hos den brottsbekämpande myndigheten enligt vad som avses i 2 kap. 3 § TF.

Elektronisk kommunikation och uppgifter om den (metadata) inkommer normalt till den brottsbekämpande myndigheten genom teleoperatörens försorg, antingen genom att t.ex. samtalslistor skickas till myndigheten eller att upptagningar på annat sätt görs tillgängliga för den brottsbekämpande myndigheten, jämför 2 kap. 6 § TF. För det fall myndigheten på annat sätt, utan hjälp av en operatör, samlar in meddelanden eller metadata torde även det innebära att upptagningarna är att anse som inkomna till myndigheten, jämför resonemanget om beslag i Högsta förvaltningsdomstolens dom 2018-03-20 i mål nr 2687-17. Upptagningar och uppteckningar av detta slag är alltså normalt allmänna handlingar i samma stund som den brottsbekämpande myndigheten får tillgång till dem.

Vid hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning gör myndigheten egna upptagningar; det är inte fråga om något befintligt elektroniskt meddelande som myndigheten tar del av. Dessa upptagningar blir enligt vår bedömning därmed allmänna först i samband med att de har upprättats. De blir sålunda allmänna när de expedieras eller ärendet har slutbehandlats, dvs. förundersökningen

eller ärendet enligt preventivlagen har avslutats, jämför 2 kap. 7 § TF samt RÅ 1991 not. 421 och 1994 not. 201.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag, 2 kap. 18 § TF. Sådana bestämmelser finns framför allt i arkivlagen (1990:782) och den kompletterande arkivförordningen (1991:446). Av dessa författningar framgår att när ett ärende slutbehandlats hos en myndighet ska allmänna handlingar arkiveras. Statliga myndigheter får endast gallra allmänna handlingar i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Finns det särskilda gallringsföreskrifter gäller dessa före arkivlagen och arkivförordningen. Se 10 § arkivlagen och 14 § arkivförordningen. Riksarkivet har utfärdat särskilda föreskrifter om bl.a. gallring för de brottsbekämpande myndigheterna och allmänna domstolar, se t.ex. RA-MS 1998:57<sup>22</sup>. För upptagningar som finns hos en domstol finns andra gallringsföreskrifter. Ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft, 20 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol.

### *Personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten*

Som framgår i avsnitt 7.3.3 finns det särskilda gallringsbestämmelser för personuppgifter i bl.a. polisdatalagen (2010:361) och tullbrottsdatalagen (2017:447).<sup>23</sup> Av lagarna framgår att personuppgifter inte får bevaras längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Personuppgifter som behandlas automatiserat (och som inte har gjorts gemensamt tillgängliga) ska normalt, om de behandlas i ett ärende, gallras senast ett år efter det att ärendet avslutades. Om de inte kan hänföras till ett ärende, ska uppgifterna gallras senast ett år efter det att de behandlades automatiserat första gången. Detta gäller emellertid inte personuppgifter i ärenden om utredning eller beivrande av brott, t.ex. förundersökningar. Undantag görs också för behandling i vissa register. Se t.ex. 2 kap. 13 och 16 §§ polisdatalagen.

<sup>22</sup> Föreskrifterna är ändrade flera gånger. Senaste omtrycket är RA-MS 2010:3. Därefter har föreskrifterna ändrats genom RA-MS 2011:15, 2014:37 och 2015:36.

<sup>23</sup> Observera den revidering som nu görs av dessa och andra dataskyddslagar, se avsnitt 7.3.3.

Gallringstiden enligt personuppgiftslagarna är alltså till viss del beroende av om uppgifterna behandlas inom ett ärende eller inte. Med ärende avses en serie åtgärder som är avsedda att leda fram till ett bestämt slut. Särskilda underrättelseprojekt kan t.ex. omfattas. Underrättelseprojekt med en obestämd varaktighet, exempelvis ett projekt som syftar till att fortlöpande undersöka ungdomsbrottsligheten på en viss ort, kan dock inte anses som ett ärende i den mening som avses i paragrafen. Se prop. 2009/10:85 s. 328.

För personuppgifter i ärenden om utredning och beivrande av brott gäller som huvudregel arkivlagens bestämmelser om gallring. För sådana uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga finns dock bestämmelser i polisdatalagen. De får bevaras olika länge, beroende på hur ärendet som uppgifterna kommer ifrån fortlöper. Om en förundersökning har lett till åtal eller annan domstolsprövning, får personuppgifterna i förundersökningen inte behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet när det har förflutit fem år efter utgången av det kalenderår då domen, eller det beslut som meddelades med anledning av talan, vann laga kraft. Om en förundersökning har lagts ned eller avslutats på annat sätt än genom åtal, räknas femårsfristen i stället från utgången av det kalenderår då beslutet meddelades. Bestämmelserna om längsta tid för bevarande hindrar dock inte att handlingar arkiveras och sedermera gallras enligt arkivlagens bestämmelser. När behandling inte längre är tillåten för brottsbekämpande ändamål kan bevarande således ske för arkivändamål. Se 3 kap. 9 och 11 §§ polisdatalagen samt prop. 2009/10:85 s. 346.

### *Upptagningar och uppteckningar*

De bestämmelser om bevarande och förstörande som är av störst relevans för vårt uppdrag finns i 27 kap. 24 § RB och 13 § preventivlagen. Dessa bestämmelser om upptagningar och uppteckningar gäller före andra gallringsbestämmelser. Däremot är de inte tillämpliga på sådant material som tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom, prop. 1988/89:124 s. 69 och 2004/05:143 s. 44. Förstöringsskyldigheten omfattar dock sådana upptagningar som spelats upp som bevis vid en domstol men som inte getts in till domstolen, se Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 20 (observera dock 45 kap. 7 § RB, om detta se nedan). Även bearbetat material

omfattas av förstöringsskyldigheten, se SIN:s uttalande 2015-02-18 dnr 325-2014. Något undantag från förstörelseskyldigheten för upptagningar och uppteckningar som har lämnats vidare till t.ex. en annan myndighet eller en försvarare finns inte. Åklagaren ansvarar för att även sådant materialet förstörs i rätt tid.

Vad som utgör en upptagning, uppteckning, bearbetat material eller endast en uppgift från materialet blir följaktligen av stor vikt för hur länge informationen får bevaras. Någon särskilt stor vägledning finns inte att hitta i förarbeten eller praxis. I synnerhet inte eftersom materialet från dagens tvångsmedelsanvändning (t.ex. en basstationstömning) ser helt annorlunda ut än vad det gjorde när bestämmelserna om förstöring av upptagningar och uppteckningar infördes.

Redan när rättegångsbalken trädde i kraft fanns bestämmelser om bevarande och förstöring av uppteckningar som ägt rum vid samtalets avhörande. I förarbetena till bestämmelsen används också uttrycket uppteckning av samtal, se NJA II 1943 s. 367. I samband med att bestämmelserna om bevarande och förstöring av material flyttades till 27 kap. 24 § RB uttalade regeringen att det med upptagningar och uppteckningar avsågs det som tidigare endast kallades för uppteckningar. Det framhölls att det undantagsvis kunde föreligga ett behov av att ha tillgång till själva upptagningen från teleavlyssningen och inte bara en utskrift av bandet. Trots att hemlig teleövervakning samtidigt infördes i rättegångsbalken omfattade inte bestämmelserna om bevaring och förstöring material från det tvångsmedlet. Se prop. 1988/89:124 s. 68 och 69.

Hemlig teleövervakning kom att omfattas av bestämmelsen först år 2008. I författningskommentaren till ändringen anges att den innebär att paragrafen blir tillämplig även i fråga om upptagningar som görs i samband med hemlig teleövervakning. I den allmänna motiveringen konstaterades endast att en reglering för upptagningar och uppteckningar från hemlig teleövervakning saknades och att det var lämpligt att den utformades så att den överensstämde med motsvarande reglering för hemlig teleavlyssning. Se prop. 2005/06:178 s. 88 och 110.

Vad som verkar avses med begreppen är uppenbarligen det material som blivit resultatet av den hemliga tvångsåtgärden. Eftersom begreppen alltid används tillsammans är det kanske onödigt att särskilja vad som är en upptagning och vad som är en uppteckning

men det kan hjälpa förståelsen för vad som inte är någonting av det. En upptagning är enligt vår mening oftast en ljud- eller bildinspelning. Det kan alltså vara fråga om inspelningar från hemliga kameror eller mikrofoner eller en inspelning av ett samtal. Även ett meddelande (samtal, sms, mejl, etc.) som tas upp med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är rimligen att anse som en upptagning, eftersom ett redan skapat meddelande tas upp av den som verkställer avlyssningen. En uppteckning är normalt skapad av den som verkställer eller granskar materialet. Det kan t.ex. vara fråga om en utskrift av det som sägs i ett samtal, en avskrift av ett meddelande, en översättning av ett meddelande eller en sammanfattande promemoria av innehållet i ett samtal eller annat meddelande. En uppteckning kan också vara en sammanställning av uppgifter från elektronisk kommunikation, t.ex. en samtalslista eller en karta med positionsmarkeringar. Även en enstaka positions- eller samtalsuppgift utgör enligt vår mening en uppteckning.

Kopior av en upptagning utgör också upptagningar och en avskrift eller kopia av en uppteckning utgör en egen uppteckning. På samma sätt utgör delar av materialet i sig upptagningar eller uppteckningar, oavsett om de har redigerats eller inte.

Däremot utgör uppgifter från materialet varken upptagningar eller uppteckningar i bestämmelsernas mening. Detta framgår på flera sätt av lagstiftningen. I 27 kap. 24 § RB används begreppet *upptagningar och uppteckningar* i bestämmelsens andra stycke medan uttrycket *uppgifter från upptagningar och uppteckningar* används i det tredje stycket. Lagstiftarens avsikt har också varit att olika bestämmelser ska gälla för materialet och för uppgifterna som finns i materialet, se t.ex. prop. 2013/14:237 s. 130. Även i tidigare förarbeten görs i text en åtskillnad mellan uppteckningar och annan registrering av uppgiften, se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 29. Endast en registrering av en uppgift, såsom att A känner B, kan således inte utgöra en uppteckning i den mening som avses i 27 kap. 24 § RB eller 13 § preventivlagen, enligt vår bedömning. Däremot utgör t.ex. en del av en inspelning eller av en avskrift, liksom en sammanfattning av vad som har sagts i ett samtal eller i en del av ett samtal, en upptagning eller uppteckning som omfattas av bestämmelserna om förstöring, oavsett om de har tagits in i t.ex. ett underrättsregister eller inte.



### *Ansvarig*

Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om vem som ansvarar för att upptagningar och uppteckningar förstörs. Däremot framgår det av förarbeten att det vid förundersökning är åklagaren som ytterst är ansvarig. Enligt förundersökningskungörelsen (1947:948) är det också undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Även av Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8, som avser att utgöra ett stöd för åklagarna och administratörerna vid användning av hemliga tvångsmedel, framgår att det är förundersökningsledaren som ansvarar. Om ledningen av förundersökningen övergår till polisen övergår även ansvaret för förstöring till den nya förundersökningsledaren. Se avsnitt 3.7.3, prop. 2013/14:237 s. 160 och Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 avsnitt 4.5.

För överskottsinformation gäller, enligt RättsPM 2012:8 s. 22, att ansvar för förstörandet av det överlämnade materialet åvilar den mottagande förundersökningsledaren. Den överlämnande åklagaren bör, vid överlämnandet, erinra den mottagande förundersökningsledaren om detta. När beslut om överskottsinformation tas i Åklagarmyndighetens datasystem *HTM-Cåbra* genereras automatiskt en sådan informationstext.

Även vid preventivlagsärenden är det åklagaren som i praktiken ansvarar för beslut om förstöring, enligt uppgift från Säkerhetspolisen.

De problem som SIN uppmärksammat avseende förstöring tycks inte ha sin grund i att ansvarsfrågan varit oklar. Någon ytterligare reglering eller annan åtgärd i detta avseende bedöms enligt oss sammantaget inte vara nödvändiga.

### *Upptagningar och uppteckningar av betydelse*

Upptagningar och uppteckningar från hemlig övervakning eller avlyssning ska enligt rättegångsbalken bevaras till dess förundersökningen lagts ned, avslutats eller eventuell dom vunnit laga kraft, om materialet har betydelse ur brottsutredningssynpunkt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för det syftet. Materialet ska därefter förstöras.

Liknande reglering finns för upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. I de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar materialet innehåller sådan överskottsinformation som får användas för att utreda brott, ska de bevaras till dess att förundersökningen lagts ned, avslutats eller eventuell dom vunnit laga kraft.

Kriterierna för vad som ska behållas och inte är relativt vida (t.ex. ”betydelse från brottsutredningssynpunkt”). Ett sådant utrymme för skönsmässiga bedömningar framstår emellertid som rimligt, eftersom det är svårt att på förhand sätta upp kriterier för vad som kan komma att ha viktig betydelse. Som kommer att framgå nedan, får det inte heller någon större praktisk betydelse, eftersom alla upptagningar och uppteckningar inom en förundersökning i princip bevaras och bör bevaras till samma tidpunkt.

#### *Upptagningar och uppteckningar som bedöms sakna betydelse*

Upptagningar och uppteckningar som saknar betydelse ska inte bevaras, vare sig enligt rättegångsbalken eller preventivlagen. Bestämmelserna om bevarande av upptagningar och uppteckningar ska i det avseendet tolkas motsatsvis. Lagstiftaren ansåg det dock oundvikligt att material kan komma att sparas i större utsträckning än som senare, när utredningen är klar, visar sig påkallat, eftersom det är svårt att förutse vad som har betydelse och inte, prop. 1988/89:124 s. 69.

Det har i doktrinen påpekats att det inte finns angivet någon tidpunkt för när förstörelse ska ske av sådant material som bedömts sakna betydelse. Tidigare fanns ett krav på att sådana upptagningar från hemlig kameraövervakning skulle förstöras omedelbart. Detta krav togs bort i samband med permanentningen av tvångsmedelslagarna den 1 januari 2015, vilket motiverades både utifrån utrednings- och rättssäkerhetsskäl, prop. 2013/14:237 s. 159–161. Samtidigt diskuterades avvägningsproblematiken mellan integritetsintresset och risken att relevant utredningsmaterial försvinner. Regeringens slutsats blev att åklagaren i det enskilda fallet fick göra de avvägningar som krävdes. Lösningen har bemötts positivt i doktrinen, se t.ex. Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, april 2018, Zeteo, kommentaren till 27 kap. 24 §.

I Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 21 anges att utgångspunkten bör vara att materialet ska bevaras så länge förundersökning och lagföring pågår. Det verkar också vara så som förstöringsbestämmelserna tillämpas, enligt vad som framgått av våra samtal med åklagare, polis och Säkerhetspolisen.

Mot bakgrund av vad som nyss nämnts och vad som anförts i inledningen av detta avsnitt, kan man argumentera för att det borde införas en bestämmelse om att upptagningar och uppteckningar, som gjorts vid hemlig tvångsmedelansvändning under en förundersökning, inte får förstöras förrän förundersökningen avslutats eller lagts ned eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt, såvida inte den misstänkte godkänt det. Det skulle alltså gälla oavsett om åklagaren bedömer att materialet är relevant för utredningen eller inte. En sådan bestämmelse är å andra sidan inte flexibel och skulle leda till att en stor mängd irrelevant och potentiellt integritetskänsligt material bevaras. Men regleringen skulle bli tydligare och bättre stämma överens med såväl dagens tillämpning som kraven i Europakonventionen. Om material förstörts utan föregående kontakt med den misstänkte, finns det risk för att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång blir kränkt (jämför t.ex. det i avsnitt 4.2.3 redovisade rättsfallet Natunen mot Finland). Det är inte heller tillfredsställande att avvägningarna mellan en viktig mekanism för integritetsskyddet och en lika viktig mekanism för rättssäkerheten framgår av Åklagarmyndighetens promemoria i stället för av lag. Därtill framgår det av SIN:s uttalanden att den nuvarande regleringen fungerar dåligt. Det är t.ex. vanligt med omotiverat sena beslut om förstörande, vilket torde kunna förändras genom en tydligare bestämmelse. Fördelarna med en tydlig och oflexibel bestämmelse överväger således fördelarna med en reglering som överlåter åt åklagaren att göra egna bedömningar.

Vad gäller preventivlagen blir frågeställningen bara relevant om uppgifterna får användas och används för att utreda brott. Den problematik som därvid kan uppstå behandlas nedan.

Vi föreslår att bestämmelsen i 27 kap. 24 § andra stycket RB inte ska vara begränsad till de delar som är av betydelse från brottsutredningssynpunkt. Därtill bör vissa andra justeringar göras med anledning av överskottsinformation, vilka redovisas nedan.

### *Överskottsinformation*

Frågor om förstöring kompliceras ytterligare av bestämmelserna om överskottsinformation. Överskottsinformation kan utgöras av uppgifter om annan brottslighet än den som åtgärden syftade till att utreda eller förhindra men också av samma brottslighet, om det hemliga tvångsmedlet använts i preventivt syfte (om det vid åtgärder enligt preventivlagen framkommer uppgifter som ger anledning att inleda förundersökning, t.ex. för att brottsligheten inte hinner stoppas eller för att den avlyssnades agerande nått förberedelsestadiet). Överskottsinformationen kan röra samma person som tvångsåtgärden riktas mot eller en utomstående.

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska överskottsinformation i form av upptagningar och uppteckningar bevaras i den omfattning som 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen tillåter, om de är av betydelse för att utreda eller förhindra brott. Ingår de i en förundersökning ska de alltså bevaras till dess den avslutas eller målet slutligt avgjorts. Används de för att förhindra brott ska de bevaras så länge det behövs för det syftet. Detta framstår som rimligt och vi har i och för sig ingen invändning mot en sådan ordning.

Eftersom vårt förslag innebär att samtliga upptagningar och uppteckningar ska förstöras vid samma tidpunkt, behöver det finnas ett undantag från förstörandeskyldigheten för material som används i andra förundersökningar eller för att förhindra brott. En fråga som då uppkommer är om det finns anledning att bevara allt material, dvs. fler upptagningar och uppteckningar än dem som bedömts vara relevanta, på den grunden att delar av materialet används i en förundersökning. Med andra ord: gör sig den misstänktes intresse av att kunna ta del av materialet gällande på samma sätt som om den hemliga tvångsåtgärden utförts inom samma förundersökning?

Vid bedömningen av hur mycket material som ska bevaras måste en avvägning göras mellan integritetsintresset och riskerna för att rättssäkerheten påverkas. Inledningsvis bör beaktas att tvångsmedlet inte använts inom förundersökningen och inte heller för att utreda den brottslighet som personen nu misstänks för. Det är inte ens säkert att tvångsmedlet varit riktat mot en person som omfattas av den mottagande förundersökningen. Material som inte överlämnats från ursprungsärendet har således aldrig varit del av förundersök-

ningen. Det blir därmed inte en fråga om vilket förundersökningsmaterial som kan förstöras, utan vilket material som måste tillfogas utredningen.

Material tillfogas förundersökningar från olika håll. Det kan t.ex. komma information från utländska myndigheter, utan att det ställs något krav på att informationen ska vara komplett. Eftersom tvångsåtgärden inte varit inriktad mot den nu aktuella brottsligheten är det också troligt att en större del av materialet är irrelevant i jämförelse med om tvångsåtgärden utförts inom samma förundersökning, i synnerhet om överskottsinformation rör en annan person än den som tvångsåtgärden riktades mot. När upptagningar och uppteckningar överförs till en annan förundersökning bör därför endast sådant material som bedöms relevant för den utredningen överlämnas. Det innebär visserligen att en bedömning av vad som är relevant överläts till åklagare och polis, men det är ofrånkomligt. Därtill ska anmärkas att det finns en möjlighet för den misstänkte att begära komplettering av förundersökningen och på så sätt få del av fler upptagningar och uppteckningar, om de fortfarande finns bevarade, 23 kap. 18 b § RB. Vägrar åklagaren att komplettera utredningen kan rättens prövning begäras enligt 23 kap. 19 § RB. En annan möjlighet är att begära överprövning av överåklagare vid Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum.

Den nuvarande regleringen, dvs. att upptagningar och uppteckningar ska bevaras i de delar de är av betydelse för att utreda eller förhindra brott bedömer vi, såvitt avser överskottsinformation, sammantaget som rimlig och förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Ett undantag från den generella förstöringsskyldigheten bör därför motsvara nuvarande reglering, såvitt avser överskottsinformation från tvångsåtgärder under förundersökning.

Vid användning i preventivt syfte kan det vara vanskligt att omedelbart bedöma om någon förundersökning avseende den riskerade brottsligheten kommer att inledas. Så länge något av materialet från den hemliga tvångsåtgärden behövs för att förhindra brott bör därför alla upptagningar och uppteckningar från ärendet bevaras. Eftersom detta material aldrig varit del av den förundersökning som sedermera kan komma att inledas är det emellertid även i dessa fall snarare en fråga om vilket material som ska tillföras en förundersökning än en fråga om förstöring av potentiellt relevanta bevis. Den ordning som redan finns föreskriven i preventivlagen, dvs. att i de

delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter som får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess förundersökningen avslutats eller målet slutligt avgjorts, anser vi utgör en rimlig balans mellan intresset av skyddet för privatlivet och en åtalads möjlighet att försvara sig under en eventuell rättegång. Bestämmelsen bedöms därför vara förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

*Meddelanden som avser andra än den som åtgärden avser*

Eftersom hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation får avse nummer som den misstänkte (eller den person som avses i preventivlagen) kan komma att kontakta samt nummer som används av fler än den misstänkte, finns det en överhängande risk att en mängd upptagningar och uppteckningar görs av korrespondens som den som åtgärden riktas mot inte deltar i. Tvångsåtgärden är inte tänkt att avse sådan korrespondens och det kan därför ifrågasättas om inte sådant material bör förstöras omedelbart, på samma sätt som i dag gäller för de delar av meddelanden som omfattas av avlyssningsförbudet. Våra överväganden i denna fråga finns i avsnitt 7.1.4. Där framgår att vi inte föreslår någon specialreglering för dessa upptagningar och uppteckningar.

*Upptagningar och uppteckningar som tagits in i en förundersökning, i en dom eller getts in till domstol*

Som framgår ovan gäller inte förstöringsskyldigheten för upptagningar och uppteckningar som tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom eller som på annat sätt har getts in till domstol. En sådan ordning framstår som lämplig, med beaktande bl.a. av möjligheterna till insyn och efterhandskontroll i sådant material som ansetts vara av betydelse för rättegången. Det förefaller vidare praktiskt svårt och på många sätt olämpligt att efter viss tid radera delar av ett protokoll eller en dom.

Av det författningsförslag som lämnades i promemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13) framgick det uttryckligen att sådana upptagningar och uppteckningar som tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller åberopats som bevis i domstol inte skulle

förstöras. Regeringen ansåg, med hänvisning till en tidigare proposition, att en sådan reglering om material som tagits in i en förundersökning inte behövdes, eftersom det redan framgick av gällande rätt, prop. 2004/15:143 s. 44. Regeringens hänvisning avser en mening i författningskommentaren till den tidigare lydelsen av bestämmelsen, av vilken det framgår att förstöringsskyldigheten inte gäller till den del som upptagning eller uppteckning har tagits in i förundersökningsprotokollet, prop. 1988/89:124 s. 69. När det gäller upptagningar och uppteckningar som åberopats som bevis uttalade regeringen att dessa, med hänvisning till 27 kap. 24 § RB, ska förstöras när målet avgjorts slutligt, prop. 2004/15:143 s. 44.

Bestämmelsen om förstöring är en lagreglerad specialbestämmelse som gäller före andra bestämmelser om bevarande och förstöring. Lämpligheten av att endast i förarbeten förordna om ett undantag för material som intagits i förundersökningar kan därför ifrågasättas. Det tycks emellertid inte råda några oklarheter om vad som utgör gällande rätt och några tillämpningsproblem har inte framkommit. Även om ett förtydligande skulle vara av godo kan det inte anses vara nödvändigt för att bestämmelsen ska uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller upptagningar och uppteckningar som åberopats som bevis är regeringens uttalande och det som anges i Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 20, att förstöringsskyldigheten omfattar sådana upptagningar som spelats upp som bevis vid en domstol men som inte getts in till domstolen, svårförenliga med rättegångsbalkens bestämmelser. Skriftliga handlingar och föremål som åberopas som bevis ska nämligen ges in till domstol enligt 45 kap. 7 § RB. Bestämmelsen omfattar uppenbarligen uppteckningar men rimligen också upptagningar. Som påpekas av Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, april 2018, Zeteo, kommentaren till 45 kap 7 §, har den bestämmelsen emellertid inte fått något större genomslag och det är nog vanligt förekommande att just upptagningar spelas upp av åklagaren utan att något material ges in. Utifrån en integritetsaspekt framstår en sådan ordning också som bra, även om den ur rättssäkerhetsaspekter möjligen kan ifrågasättas. Inte heller i detta avseende får bestämmelsen om förstöring av upptagningar och uppteckningar, som inte tycks vålla några tillämpningsproblem, anses strida mot regeringsformen eller Europakonventionen.

*Uppgifter från upptagningar och uppteckningar*

Även om upptagningar och uppteckningar ska förstöras får uppgifterna från dem bevaras i enlighet med lag, med vissa begränsningar. I praktiken handlar det främst om att föra in uppgifter i olika former av register, som de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av i underrättelsesyfte, i enlighet med bestämmelserna i t.ex. polisdatalagen.

I samband med att preventivlagen och möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning gjordes permanenta utvidgades möjligheterna att använda uppgifter på detta sätt. Bestämmelserna gjordes mer lika dem om överskottsinformation.

Säkerhetspolisen har framfört till oss att en del viktig information går om intet på grund av de strängare bestämmelserna för uppgifter från hemlig rumsavlyssning och preventiv tvångsmedelsanvändning.

Begränsningarna hänger ihop med begränsningarna att använda överskottsinformation. Med beaktande av vårt förslag om utvidgade möjligheter att använda överskottsinformation, finns det inte längre anledning att begränsa den efterföljande behandlingen av uppgifter från upptagningar och uppteckningar på annat sätt än vad som gäller för andra hemliga tvångsmedel, jämför SOU 2012:44 s. 694. Vi föreslår därför, som en följd av vårt förslag om överskottsinformation, att begränsningarna som specifikt rör uppgifter från hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder enligt preventivlagen ska tas bort.

Eftersom det med vårt förslag redan av närmast föregående paragrafer i lagarna framgår att uppgifterna får användas för andra ändamål än det som legat till grund för tvångsmedlet, finns det inte längre anledning att behålla styckena om hur uppgifter får behandlas i 27 kap. 24 § RB respektive 13 § preventivlagen. Som tidigare nämnts har styckena, som är placerade i bestämmelser om upptagningar och uppteckningar, vållat viss osäkerhet i tillämpningen, se avsnitt 7.3.3, särskilt SIN:s remissyttrande över SOU 2017:89, 2018-02-20 dnr 193-2017. Med vårt förslag renodlas således paragraferna så att 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen reglerar hur upptagningar, uppteckningar och uppgifter får användas medan 27 kap. 24 § RB och 13 § preventivlagen reglerar hur upptagningar och uppteckningar ska granskas, bevaras och förstöras.



### *Avlyssningsförbudet*

För upptagningar och uppteckningar som omfattas av avlyssningsförbudet gäller att dessa, i de delar de omfattas av förbudet, ska förstöras omedelbart. Så tycks det också tillämpas, enligt uppgifter från polis, åklagare och Säkerhetspolisen. Är det klart att uppgifterna omfattas av förbudet brukar de förstöras direkt, efter beslut från en överordnad, utan föregående kontakt med åklagare.

Även dessa inspelningar kan så klart innehålla uppgifter till fördel för den misstänkte. Det är emellertid viktigt att möjligheterna att ta del av materialet minimeras; utrymmet för missbruk minskar och förtroendet för att uppgifterna förblir hemliga ökar. I sammanhanget ska påpekas att inte ens den som granskar materialet behöver veta vad det handlar om, eftersom granskningen omedelbart ska avbrytas när det framkommer att inspelningen omfattas av förbudet. Bestämmelserna framstår därför som välmotiverade och förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Den ändrade formuleringen som vi föreslår av 27 kap. 24 § RB kan vid en första anblick tyckas kollidera med bestämmelserna i 22 § samma kapitel. Enligt vår mening behövs emellertid inte något uttryckligt undantag från bevarandeskyldigheten i 24 § för sådant material som enligt 22 § ska förstöras omedelbart. Förutom principen om *lex specialis*, måste det anses uppenbart att bevarandeskyldigheten inte gäller sådana delar av materialet som omfattas av avlyssningsförbudet.

Något uttryckligt förbud mot att använda uppgifterna genom att t.ex. föra in dem i register i enlighet med polisdatalagen finns inte; förstöringsskyldigheten avser, enligt ordalydelse, endast upptagningar och uppteckningar. Med beaktande av syftet med avlyssningsförbudet framstår det emellertid som självklart att uppgifter som framkommit under granskningen och som omfattas av avlyssningsförbudet, inte får användas. Även om Europadomstolen har poängterat vikten av att det råder tydliga regler för hur inhämtad information ska behandlas vid situationer där avlyssningsförbud aktualiseras, anser vi därför att regleringen sammantaget är tillräckligt tydlig för att uppfylla de krav som regeringsformen och Europadomstolen ställer i detta avseende. Det har inte heller av vår undersökning av tillämpningen av avlyssningsförbudet framkommit någon anledning att förtydliga bestämmelsen av denna anledning.

Angående förstörandeskyldighet för uppgifter från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som omfattas av yrkesmässig sekretess, se avsnitt 7.3.2.

### *Följdändring i LSU*

Hemliga tvångsmedel får användas för särskild utlänningskontroll enligt LSU. Bestämmelsen i LSU om upptagningar och uppteckningar hänvisar till 27 kap. 24 § andra och tredje styckena RB, se 22 § andra stycket LSU.

Vårt förslag om upptagningar och uppteckningar innebär bl.a. en justering av de stycken som LSU hänvisar till. Med vårt förslag måste därför hänvisningen i LSU ändras.

Utredningen har inte mandat att göra några överväganden som avser bestämmelserna om särskild utlänningskontroll, t.ex. hur upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsåtgärder ska bevaras och förstöras. Vi föreslår därför bara en rent redaktionell ändring, nämligen att 22 § andra stycket LSU ska hänvisa till endast andra stycket i 27 kap. 24 § RB. Huruvida en förändring av 27 kap. 24 § RB föranleder en annan utformning av 22 § andra stycket LSU lämnas således utan överväganden.

## **Dokumentation**

Dokumentation utgör ett nödvändigt verktyg för efterhandskontroll, både för den enskilde och för tillsynsmyndigheter. Noggrann dokumentation av de åtgärder som utförs inom hemlig tvångsmedelsanvändning är också nödvändig för att uppfylla Europakonventionens krav på användning av hemliga tvångsmedel.

Bestämmelser om dokumentation finns på olika nivåer i den svenska lagstiftningen. Såvitt avser förundersökning finns det i rättegångsbalken allmänna bestämmelser om att det ska föras ett protokoll över det som förekommit av betydelse för utredningen. Mer detaljerade bestämmelser finns i förundersökningskungörelsen, i vilken det bl.a. föreskrivs att beslut om tvångsmedel ska framgå av protokollet. Vidare finns det för åklagare bestämmelser om diarieföring och dokumentation i Åklagarmyndighetens föreskrifter. I övrigt framgår dokumentationsplikten främst av upprättade

promemorior och interna riktlinjer. Se avsnitt 3.7.3 för en mer utförlig redovisning.

Av SIN:s uttalanden och de samtal som vi har haft med anställda vid nämndens kansli har framgått att dokumentationen till stora delar har varit bristfällig hos de brottsbekämpande myndigheterna och att detta har försvårat nämndens tillsyn. Anställda vid SIN har upplevt att det är närmast slumpartat om det går att följa t.ex. besluten om förstöring och att det ofta saknas förståelse för varför dokumentation behövs. Av uttalandena från nämnden framgår att det i flera ärenden saknats uppgift om när förundersökning avslutats eller, om åtal väckts, målet slutligen avgjorts. Dokumentationen har även varit bristfällig när det gäller förstöring. SIN har därutöver påpekat flera andra dokumentationsbrister. Det har från SIN:s sida framförts ett behov av en lagstadgad dokumentationsplikt specifikt för användningen av hemliga tvångsmedel, se även nämndens uttalande 2015-11-18 dnr 2144-2014, 2015-03-25 dnr 137-2014 och 2088-2014.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten registrerar sedan mitten av januari 2017 ärenden om hemliga tvångsmedel i ett särskilt it-stöd, *HTM-Cåbra*. Under 2016 och dessförinnan registrerades hemliga tvångsmedel i manuella diariet. Riksenheten för säkerhetsmål, den enhet inom Åklagarmyndigheten som handlägger Säkerhetspolisens ärenden, använder fortfarande manuella diariet huvudsakligen. Representanter för Åklagarmyndigheten har framfört både till SIN och till oss att många av de dokumentationsproblemen som funnits kommer att försvinna när det nya systemet är fullt ut implementerat. Enligt åklagare strukturerar systemet informationen på ett mycket bra sätt och ger möjlighet till bevakningar. Systemet förutsätter emellertid alltså att uppgifter i viss mån förs in manuellt. Därtill är det frikopplat från det vanliga it-stödet, *Cåbra*, vilket leder till risk för informationstapp när uppgifter ska föras in i förundersökningsprotokoll.

Polismyndigheten införde nya riktlinjer för hanteringen av hemliga tvångsmedel i oktober 2017. Riktlinjerna avser bl.a. hur förstöringsåtgärder ska dokumenteras.

Som framgår har de brottsbekämpande myndigheterna gjort en del åtgärder i tiden efter de redovisade uttalandena av SIN. Det är ännu för tidigt för att se konsekvenserna av åtgärderna. Riktlinjer är i sig viktiga men det krävs också att personer som hanterar

hemliga tvångsmedel känner till riktlinjerna och är måna om att följa dem. SIN påpekade i ett uttalande år 2012 att åklagarnas RättsPM 2012:8 skulle komma att bli ett viktigt komplement till de redan befintliga riktlinjerna. Det kan dock noteras att SIN:s kritik för bristfällig dokumentation inte upphörde tiden därefter. Åklagarmyndighetens nya informationssystem, som innebär en ändrad informationsstruktur och möjlighet till bevakningar för t.ex. bedömningar om underrättelser och förstöring, kan antas få större genomslagskraft på hanteringen av dokumentation.

Dokumentationen vid Säkerhetspolisen och vid Åklagarmyndighetens riksenhet för säkerhetsmål är inte närmare inspekterad av SIN efter år 2013, i de delar som är relevanta för vårt uppdrag. Säkerhetspolisen har emellertid förklarat för oss hur myndigheten dokumenterar åtgärder och förevisat aktuella informationssystem. Annat har inte framkommit än att dokumentationen vid Säkerhetspolisen och den tillhörande åklagarenheten sköts på ett bra sätt. Vad gäller förstöringsbeslut används speciella blanketter som ska återredovisas till åklagare både efter mottagandet och efter att förstörelse verkställts. Även beslut om t.ex. att tvångsåtgärder tillfälligt avbryts och återupptas under tillståndstiden dokumenteras.

Vad gäller själva upptagningarna och uppteckningarna registreras dessa vid såväl Polismyndigheten som vid Säkerhetspolisen. Bl.a. datum och tid för upptagningarna och uppteckningarna registreras automatiskt i avlyssningssystemet. Det loggas även automatiskt vem som tagit del av informationen i systemen och att material har förstörts.

Sammantaget tycks det finnas ett problem kring dokumentation, framför allt vad avser beslut om förstöring. Med beaktande av de svårigheter som SIN förklarar sig ha av att kunna utföra en ordentlig tillsyn, på grund av dokumentationsbrister, kan det ifrågasättas om de krav som Europakonventionen ställer på dokumentation vid hemliga tvångsmedel fullt ut har uppfyllts. Problemet verkar inte finnas inom Säkerhetspolisen och till den verksamheten hänförlig åklagarenhet.

Det har skett förändringar under år 2017, som ännu inte har varit möjliga att se följderna av. Det framstår emellertid inte som särskilt tillfredsställande att Sveriges förmåga att uppfylla kraven enligt Europakonventionen ska vara beroende av interna riktlinjer eller datasystem. Det ska också påtalas att SIN både till oss och till

Justitiedepartementet har påtalat ett behov av ett författningsreglerat dokumentationskrav, se t.ex. SIN:s uttalande 2015-11-18 dnr 2144-2014 samt SIN:s remissvar över SOU 2017:89, 2018-02-20 dnr 193-2017 s. 8. Vår bedömning är därför att det av lagtext ska framgå att uppgifter om beslut och vissa andra åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras.

Dokumentationsplikten bör utgå från SIN:s behov av uppgifterna i tillsynsverksamheten och en tilltalads behov av uppgifterna under en rättegång. De typer av uppgifter som ska dokumenteras enligt åklagarnas och Polismyndighetens föreskrifter och riktlinjer utgör en bra utgångspunkt. De exakta uppgifterna som bör dokumenteras kan variera över tid beroende på bl.a. teknikutveckling. Den lagstadgade dokumentationsplikten bör därför inte vara alltför detaljerad. Lagregeln kan i stället kompletteras med mer preciserade föreskrifter eller riktlinjer. För åklagarväsendets del bör sådana föreskrifter kunna meddelas med stöd av 1 b § åklagarförordningen (2004:1265).

Vårt förslag är att det av såväl rättegångsbalken som preventivlagen ska framgå att beslut och andra åtgärder som rör hemliga tvångsmedel (även postkontroll) ska dokumenteras om de avser verkställighet av tillståndet, avlyssningsförbudet, upphävande av tillståndet, användande av överskottsinformation, förstörande av upptagningar och uppteckningar, tillträdestillstånd för installation av tekniska hjälpmedel och underrättelse till enskild.

Vårt förslag innebär bl.a. följande. Uppgifter om när tvångsmedlet verkställts och avslutats ska antecknas. Beslutet om förstöring ska dokumenteras, liksom datum för när beslutet verkställts. Om avlyssningsförbudet aktualiseras ska det dokumenteras. Beslut om att överskottsinformation ska användas utanför ärendet ska dokumenteras. Avseende underrättelser till enskild ska varje prövning av om underrättelse kan lämnas dokumenteras, liksom datum för när underrättelse ägt rum eller när man beslutat att i stället underrätta SIN. Datum och tid för tillträden till utrymmen enligt vad som avses i 27 kap. 25 a § RB ska dokumenteras samt när utrustning tagits bort eller gjorts obrukbar. Det ska finnas en uppgift om när förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, när målet slutligt avgjorts samt andra tidpunkter som kan vara relevanta för bedömningen av om förstöring och underrättelse gjorts

i rätt tid. (För preventivlagen gäller i stället tidpunkten för när ärendet avslutats.<sup>24</sup>)

Vårt förslag utgör till stor del en kodifiering av det som redan framgår av t.ex. Riksåklagarens riktlinjer och Åklagarmyndighetens föreskrifter och RättsPM. Några specifika riktlinjer avseende verkställandet av tillträdestillstånd enligt 27 kap. 25 a § RB finns emellertid inte. Dessa tillträden kan i detta avseende jämföras med husrannsakan, för vilket särskilt protokoll ska upprättas enligt 28 kap. 9 § RB. För att tillsyn och annan efterkontroll ska kunna genomföras är det rimligt att tidpunkten för verkställandet av tillträde dokumenteras.

Det kan även diskuteras om inte några av uppgifterna borde finnas antecknade i förundersökningsprotokollet, jämför t.ex. 7 § i den norska Forskrift om kommunikationskontroll, romavlytting og dataavlesing (kommunikationskontrollforskriften). Detta är emellertid främst en fråga som rör insyn. Med beaktande av den misstänktes möjligheter att få del av förundersökningens sidomaterial, bedömer vi det inte nödvändigt att föreslå någon ändring i denna del för att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Läs mer om insyn i avsnitt 7.7.1.

Det bör fortsatt vara förundersökningsledaren som ytterst ansvarar för att dokumentation sker under förundersökningen. Det betyder emellertid inte att all dokumentation ska ske hos Åklagarmyndigheten. Det är i stället lämpligare att åtgärderna dokumenteras vid den myndighet de vidtas. Sådant som rör upptagningar och uppteckningar lär t.ex. automatiskt dokumenteras i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens avlyssningssystem. Ett annat exempel är att beslutet om förstöring ska dokumenteras hos Åklagarmyndigheten medan verkställandet kommer att dokumenteras av den myndighet som faktiskt förstör materialet, t.ex. Polismyndigheten. Eftersom åklagaren har en skyldighet att tillse att förstöringen utförs är det emellertid lämpligt att det även hos Åklagarmyndigheten finns anteckningar t.ex. om när förstöringen verkställdes och när återrapportering från den verkställande myndigheten ägde rum.

När det gäller tvångsåtgärder enligt preventivlagen finns det ingen förundersökningsledare. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen är det ändå åklagaren som beslutar om t.ex. hur överskottsinformation får användas och om förstöring. Det är också åklagaren som

---

<sup>24</sup> Angående denna tidpunkt se prop. 2006/07:133 s. 96.

ansökt om tillstånd att få använda tvångsmedlet. Det är därför lämpligt att det övergripande ansvaret för att dokumentation sker även vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen åvilar den för ärendet ansvariga åklagare. Om inte någon sådan finns utsedd är det ansökande åklagare som är ansvarig.

## 7.4 Underrättelse

**Bedömning:** Systemet med underrättelser till enskilda som berörs av en hemlig tvångsåtgärd är förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.4.1 Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Enligt Europakonventionen ska den som varit utsatt för en hemlig tvångsåtgärd som huvudregel informeras om det. Det finns dock inte något absolut krav på underrättelse i alla situationer, med hänvisning till att underrättelsen kan äventyra syftet med åtgärden och avslöja hemliga arbetsmetoder. En underrättelse bör dock skickas så fort sekretessen inte längre utgör ett hinder. Underrättelse kan i vissa fall helt underlåtas, om det finns möjlighet för en enskild att vända sig till ett oberoende organ med utredningsbefogenheter. Läs mer i avsnitt 4.2.5.

Något krav på underrättelse till enskild finns inte enligt regeringsformen.

### 7.4.2 Regleringen

Den svenska regleringen om underrättelser beskrivs i avsnitt 3.7.4. Som huvudregel ska underrättelse lämnas till den misstänkte och till innehavaren av den övervakade eller avlyssnade utrustningen, adressen eller platsen, men inte när tvångsmedlet avsett vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. För det fall underrättelse ska lämnas, men det underlåtit på grund av långvarig sekretess, ska SIN underrättas om detta.

Det finns flera undantag från underrättelseskyldigheten. Vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda

vem som kan misstänkas för ett brott behöver inte underrättelse lämnas vid basstationstömningar (som ju inte avser nummer, adress eller utrustning, prop. 2011/12:55 s. 106) eller om integritetsintrånget är ringa. Postkontroll enligt rättegångsbalken omfattas inte heller av underrättelseskyldigheten. Dessa undantag kommer emellertid inte närmare att analyseras av oss, eftersom de inte ens indirekt kan hänföras till de bestämmelser som permanentades den 1 januari 2015 och därmed faller utanför vårt uppdrag. Detsamma gäller undantag som finns i andra lagar, såsom LSU, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

Syftet med underrättelseskyldigheten är bl.a. att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och kunna reagera mot vad han eller hon kan anse ha varit en rättsstridig åtgärd. En skyldighet att lämna en sådan underrättelse har även ansetts kunna ha en återhållande verkan på användningen av hemliga tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt, prop. 2006/07:133 s. 30. Ett krav på att enskilda ska underrättas är således en åtgärd som syftar till att förbättra kontrollen över tillämpningen av reglerna. Det är därför logiskt att Europadomstolen ansett att en underlåten underrättelse i vissa fall kan uppvägas av att det finns en förutsättningslös möjlighet att begära ett tillsynsorgans kontroll av om personen varit föremål för någon lagvidrig hemlig tvångsåtgärd.

### 7.4.3 Utredningsbrotten och preventivlagen

Som framgår ovan gäller ingen underrättelseskyldighet ens till SIN om tvångsmedelsanvändningen avser viss brottslighet inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, oaktat om det rör användning i preventivt syfte eller under förundersökning. Samtliga utredningsbrott är undantagna och all användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen, med undantag för användning avseende brottslighet som innefattar mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Denna brottslighet handläggs i första



hand av Polismyndigheten och undantogs därför inte från underrättelseskyldigheten. Se prop. 2006/07:133 s. 53 samt 2013/14:237 s. 157 och 158.

### *Säkerhetspolisens verksamhetsområde*

Anledningen till att Säkerhetspolisens verksamhet är undantagen från underrättelseskyldighet är att verksamheten bedömts vara av särskilt känsligt slag. Det är även regelmässigt långa utredningstider och sekretessen består normalt under längre tid än ett år i Säkerhetspolisens ärenden. Underrättelser skulle också avsevärt försvåra myndighetens internationella samarbete. Se prop. 2006/07:133 s. 50 och SOU 2006:98 avsnitt 4.2.7.

Mot bakgrund av de redovisade skälen framstår det i sig inte som omotiverat eller stå i strid med kraven i regeringsformen och Europakonventionen att underrättelse underlåts. Emellertid får det till följd att kontrollsystemet är sämre än vid annan hemlig tvångsmedelsanvändning. Fråga uppkommer därför om det finns anledning att SIN ska underrättas om den hemliga tvångsmedelsanvändning som företas. Vi bedömer inte detta som nödvändigt. En underrättelseskyldighet för dessa brott skulle inte innebära att SIN uppmärksammades på att en undantagssituation har tillämpats (som vid annan underrättelse till SIN), i stället skulle nämnden underrättas om i princip all hemlig tvångsmedelsaktivitet hos Säkerhetspolisen enligt dessa lagar. Förutom vid inhämtning enligt inhämtningslagen (som inte föregås av domstolsprövning), underrättas SIN inte löpande om någon annan användning av hemliga tvångsmedel, t.ex. i samband med att domstolen meddelar beslut eller att de hemliga tvångsåtgärderna verkställs.<sup>25</sup> I stället genomför nämnden löpande tillsyn av tvångsmedelsanvändningen, främst genom inspektioner och kontroller på begäran av enskilda. Det gäller även tillsynen över Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel.

SIN:s löpande tillsyn, enskildas möjlighet att vända sig till SIN för kontroll och regeringens statistiska redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel till riksdagen ger goda möjligheter till kontroll av verksamheten, trots att underrättelse till

---

<sup>25</sup> Sådän underrättelse har Utredningen om hemlig dataavläsning föreslagit för hemlig dataavläsning om det införs, SOU 2017:89 s. 425.

enskild eller SIN inte lämnas. Bestämmelserna bedöms därför förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

### *Polismyndighetens användning av preventivlagen*

Som framgår ovan, finns det en underrättelseskyldighet i preventivlagen för viss brottslighet inom den öppna polisens verksamhetsområde. Det kan inledningsvis noteras att den öppna polisen, såvitt känt, aldrig hittills har använt preventivlagen.

Underrättelseskyldigheten motsvarar den i rättegångsbalken. Det är således bara misstänkta och innehavare av nummer, plats, etc. som ska underrättas. Personer som använt en avlyssnad telefon (exv. hushållsmedlemmar till misstänkt) och personer som ringer till ett avlyssnat nummer eller befinner sig i ett kameraövervakat rum behöver inte underrättas. I samband med olika reformer av underrättelseskyldigheten har regeringen övervägt om även dessa personer bör underrättas. Argumenten mot underrättelse till andra än misstänkta och innehavare har varit att det dels skulle bli en administrativ utmaning, eftersom stora utredningsresurser skulle behöva läggas för att identifiera personerna, dels att en sådan utredning skulle öka integritetsintrånget, särskilt eftersom man skulle behöva ta del av upptagningar som annars skulle förstöras. Se prop. 2006/07:133 s. 37, 39 och 40 samt prop. 2011/12:55 s. 106.

Tvångsmedlet är visserligen inte riktat mot dessa personer men de har likväl blivit utsatta för ett ingrepp i sitt privatliv och sin kommunikation. Därtill skulle en underrättelse kunna skapa en praktisk möjlighet för dem att begära SIN:s kontroll av om tvångsåtgärderna och den efterföljande behandlingen av upptagningar, uppteckningar och uppgifter varit lagenliga. De argument som framförts av regeringen har emellertid tyngd. En lösning skulle därför kunna vara att underrättelse ska lämnas till de personer som kan identifieras utan vidare utredningsåtgärder. En sådan bestämmelse kan emellertid ge upphov till nya frågeställningar: hur säkert identifierad ska personen vara, vem är det som ska kunna identifiera personen, etc. Därtill skulle det i viss mån bli slumpartat vem som kommer att underrättas och inte. Om det endast handlar om enstaka tillfällen och informationen inte lett till någon ytterligare åtgärd mot personen är

behovet av en underrättelse också mindre. Slutligen ska beaktas att all hemlig tvångsmedelsanvändning står under tillsyn av SIN.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att avsaknaden av underrättelse till andra personer än misstänkta och innehavare inte strider mot kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Vid postkontroll finns det ingen underrättelseskyldighet till de berörda. Någon motivering till detta finns inte, se prop. 2006/07:133 s. 53 och 54 samt 2013/14:237 s. 157. När det gäller postkontroll enligt rättegångsbalken motiverades undantaget däremot, men på olika sätt beroende på situation, prop. 2006/07:133 s. 35 och 36. Regeringen anförde att om kontrollen leder till beslag kommer underrättelse om beslaget att ske, så fort det inte är till men för utredningen. Det finns då ingen anledning att underrätta särskilt om själva postkontrollen. För det fall postkontrollen inte leder till beslag kommer myndigheterna inte att få del av innehållet i försändelsen. Även om mottagaren och ibland avsändaren kan framgå av omslaget har integritetsintrånget bedömts som så begränsat att det inte motiverar underrättelser till de berörda personerna.

Argumenten mot ett krav på underrättelse vid postkontroll under förundersökning kan inte överföras på postkontroll enligt preventivlagen, som innebär att myndigheten får öppna och granska försändelsen. Den brottsbekämpande myndigheten kan ta del av förtrolig korrespondens, som omfattas av tystnadsplikt enligt 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) och skyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen. Det kan noteras att beslag av skriftliga meddelande mellan en misstänkt person och dennes närstående har av regeringen ansetts jämförbart med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ur integritetssynpunkt, prop. 2007/08:163 s. 61. Myndigheten har genom tvångsåtgärden normalt också medvetet försenat kommunikationen mellan avsändare och mottagare.

Avsaknaden av en underrättelse till den enskilde uppvägs av att en domstolsprövning skett och av SIN:s efterhandskontroller. Även om det kan tyckas inkonsekvent och omotiverat att postkontroll inte omfattas av underrättelseskyldighet kan det därmed inte anses vara oförenligt med de krav som ställs i regeringsformen och i Europakonventionen. Utredningen lämnar därför, i enlighet med direktiven, inte något förslag på en underrättelseskyldighet vid postkontroll.

#### 7.4.4 Hemlig rumsavlyssning

Underrättelseskyldigheten för hemlig rumsavlyssning motsvarar den för hemlig kameraövervakning under förundersökning, dvs. misstänkta och platsinnehavare ska som huvudregel underrättas. Vad avser personer som inte är misstänkta men som kan ha blivit föremål för den faktiska avlyssningen hänvisas till bedömningen i föregående avsnitt.

När det gäller bestämmelserna om uppskjuten och underlåten underrättelse på grund av bestående sekretess, framstår regleringen mot bakgrund av syftet med hemliga tvångsåtgärder som rimlig. Eftersom en underlåten underrättelse ska ersättas med en underrättelse till SIN bedömer vi, som antytts i avsnitt 7.4.2, att bestämmelserna även i denna del är förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Enligt Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2012:1 ska en ny sekretessprövning göras senast vid utgången av varje kvartal. Mer frekventa prövningar än så torde enligt oss inte leda till någon större nytta i rättssäkerhetshänseende.

Det har vid samtal med åklagare framförts till oss att underrättelseinstitutet innebär en administrativ börda, inte minst vad avser mindre framgångsrika förundersökningar om mord, som kan pågå för evigt, utan att brottet blir preskriberat. Bl.a. har föreslagits att det ska finnas en möjlighet att underlåta underrättelse även fast förundersökning fortfarande pågår, om det gått lång tid sedan tvångsåtgärden verkställdes. Vi bedömer emellertid underrättelseinstitutet som viktigt för den enskildes möjlighet till efterhandskontroll. Det får också anses vara en förutsättning att det, eller liknande system, existerar för att den hemliga tvångsmedelsanvändningen ska vara förenlig med kraven i Europakonventionen. Även om det kan finnas ärenden i vilka sekretessen består under mycket lång tid och som ger upphov till en mängd sekretessprövningar, kan det noteras att sekretessen oftast till sist lär avta och därmed inte längre utgöra ett hinder mot att underrätta den berörde. Det finns inte heller ett lagkrav (endast riktlinjer) på kvartalsvisa prövningar och i särfall torde prövningsfrekvensen kunna anpassas efter rådande förutsättningar. Oavsett vilken bedömning som görs av behovet av underrättelser ankommer det inte på oss att ge förslag som kan antas innebära

en försämring ur rättssäkerhetskänseende. Frågan lämnas därmed utan ytterligare överväganden.

SIN har vid sina inspektioner i flera fall uppmärksammat brister i tillämpningen av underrättelseinstitutet. Det finns exempel på åklagare som underlåtit underrättelse till misstänkt, trots att det på grund av det angivna skälet (ringa integritetsintrång) inte varit lagligen möjligt. Det finns även åklagare som innan ettårsfristen förflutit slutligt underlåtit underrättelse på grund av sekretess. Det stora flertalet av de uttalanden som innehåller kritik om underrättelser rör emellertid att den första prövningen av om underrättelse kan lämnas görs sent, ibland långt efter att förundersökningen avslutats. Därtill ges ibland kritik mot brister i utformningen av underrättelserna.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om att underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. Det finns också angivet vad en underrättelse ska innehålla. Mer stöd finns i Åklagarmyndighetens RättsPM. Bestämmelserna är klara och ingen av aktörerna som vi träffat har ansett att de är svårtillämpade. De problem som SIN har uppmärksammat tycks snarare bero på slarv eller bristande rutiner. Som framgår av avsnitt 7.3.4 har Åklagarmyndigheten nyss implementerat ett nytt it-stöd, *HTM-Cåbra*, som bättre strukturerar information och gör det möjligt med bevakningar för bl.a. underrättelser. Det har ännu inte varit möjligt att se följderna av detta system men flera åklagarkammare har framfört till SIN att situationen kommer att förbättras kraftigt på grund av systemet.

Mot bakgrund av det anförda gör vi bedömningen att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att systemet med underrättelser ska fungera och vara förenligt med kraven i Europakonventionen. Några ytterligare åtgärder föreslås inte.

## 7.5 Efterhandskontroll

**Bedömning:** Systemet med tillsyn av bl.a. SIN, JK och JO samt genom regeringens skrivelse till riksdagen uppfyller de krav som ställs på efterhandskontroll i regeringsformen och Europakonventionen.

### 7.5.1 Kraven enligt regeringsformen och Europakonventionen

Tillsynsorganet måste enligt Europakonventionen vara oberoende i förhållande till den verkställande myndigheten samt ha tillräckliga befogenheter och behörigheter för att genomföra en fortlöpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen. Det innebär bl.a. att tillsynsorganet ska kunna få tillgång till allt material av betydelse, även om det omfattas av sekretess. Även tillsynsmyndighetens verksamhet bör vara föremål för offentlig granskning, t.ex. genom rapporter om utförda åtgärder. Läs mer i avsnitt 4.2.5.

I regeringsformen finns bestämmelser om att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman. Av regeringsformen framgår också att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Se 13 kap. 6 och 7 §§ RF.

### 7.5.2 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten

SIN började sin verksamhet den 1 januari 2008. Myndigheten bildades bl.a. för att utöva tillsyn över brottsbekämpande verksamhet som avser användning av hemliga tvångsmedel och för att en person som varit utsatt för hemliga tvångsåtgärder skulle ha någonstans att vända sig för att få kontrollerat om tvångsmedelsanvändningen varit lagenlig, prop. 2006/07:133 s. 31.

Nämndens ledamöter utses av regeringen för viss tid, högst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Se 5 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

## Nämndens tillsyn

SIN:s uppdrag består i att utöva tillsyn över bl.a. de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, 1 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Tillsynen omfattar även sådan verksamhet hos dessa myndigheter som hänger samman med tvångsmedelsanvändningen. Det innebär att tillsynen ska avse även den vidare hanteringen av inhämtade uppgifter hos myndigheterna, bl.a. när det gäller överskottsinformation. SIN:s uppdrag omfattar också tillsyn över Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Ekobrottsmyndighetens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen och lagen om polisens allmänna spaningsregister<sup>26</sup>. Exakt hur tillsynen av personuppgiftsbehandlingen för Polismyndigheten ska regleras är nu föremål för överväganden, se t.ex. SOU 2016:65, 2017:29 och 2017:74 samt prop. 2017/18:232.

SIN bedriver sin verksamhet genom inspektioner och andra undersökningar som sker på eget initiativ. När nämnden beslutar att inleda tillsyn på eget initiativ görs detta främst utifrån bedömningen av var risken för en felaktig rättstillämpning hos de granskade myndigheterna är som störst. Bedömningen baseras på nämndens egna erfarenheter men även andra myndigheters iakttagelser kan beaktas. Nämnden kan även inleda tillsyn t.ex. efter att någon företeelse har uppmärksammats i medierna. Inriktningen på nämndens tillsyn på eget initiativ sker även med beaktande av de uppdrag som myndigheten får från regeringen. Med utgångspunkt från ovanstående beslutar nämnden om fokusområden för sin tillsyn. Nämndens ambition är att sprida sina tillsynsinsatser såväl geografiskt som verksamhetsmässigt. Se 2 och 4 §§ lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet samt SIN:s årsredovisning 2016 s. 7 och 8.

Till grund för tillsynsverksamheten ligger även de anmälningar som de brottsbekämpande myndigheterna gör då underrättelse har underlåtit på grund av sekretess, 14 b § förundersökningskungörelsen

---

<sup>26</sup> Denna lag upphörde att gälla den 28 februari 2017.

(1947:948) och förordningen (2007:1144) om fullgörande av undermåttsskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

SIN har rätt att få de uppgifter och det biträde som nämnden begär av den myndighet som omfattas av tillsynen samt begärda uppgifter av andra myndigheter och domstolar. Nämnden har inte befogenheter att hålla förhör med enskilda tjänstemän. Det utesluter emellertid inte en personlig kontakt med dessa. Tillsynsärendena kan utmyнна i uttalanden om konstaterade förhållanden eller behov av förändringar i verksamheten. Dessa avgöranden är varken bindande eller överklagbara utan nämnden ska i stället anmäla sina iakttagelser och överlämna relevanta delar av det som har framkommit i tillsynsärendet till den myndighet som ansvarar för frågan. Se 2 och 6 §§ lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och prop. 2006/07:133 s. 68–70 och 83.

## Begäran om kontroll

SIN ska på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för ett hemligt tvångsmedel och om användningen av detta tvångsmedel har skett i enlighet med lag eller annan författning, 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. En sådan begäran får också avse frågan om polisens personuppgiftsbehandling varit författningensenlig. Det finns inget krav på att den enskilde ska ha skäl för sin begäran eller att det ska finnas en konkret misstanke om att personen är föremål för en hemlig tvångsåtgärd. Den enskilde ska underrättas om att kontrollen har utförts.

Om nämnden bedömer att det förekommit felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde ska det anmälas till JK. Om SIN i stället bedömer att det förekommit felaktigheter som innefattar misstanke om brott ska ärendet anmälas till åklagare eller annan behörig myndighet. Vidare ska nämnden, om den finner omständigheter som Datainspektionen bör uppmärksammas på, anmäla det till inspektionen. Se 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritets- skydds-nämnden.



## Tillsynen över nämnden

Riksrevisionen gav år 2016 ut rapporten Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RIR 2016:2). Rapporten utgör en sammanfattning av den granskning som Riksrevisionen gjorde av SIN i syfte att bedöma om nämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt för att undersöka om SIN:s tillsyn leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Som en del av granskningen gick Riksrevisionen igenom samtliga SIN:s tillsynsärenden som inletts och avslutats under åren 2012–2014. Andra delar av granskningen utgjordes av bl.a. genomgång av styrdokument, djupintervjuer med nämnden och de brottsbekämpande myndigheterna, genomgång av de ekonomiska förutsättningarna, genomgång av ett antal kontrollärenden (kontroll efter begäran av enskild) samt observationer av det pågående arbetet. Av rapporten framgår, såvitt nu är av intresse, i huvudsak följande.

Riksrevisionens slutsats var att SIN har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt samt att nämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna tar SIN:s uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad. När det gäller nämndens rekommendationer har Riksrevisionen däremot funnit att myndigheterna i en del fall väljer att inte följa dessa.

Enligt Riksrevisionen och de brottsbekämpande myndigheterna är SIN:s uttalanden välmotiverade och tydliga. Det finns underlag i form av sammanställda iakttagelser, resultat av registerslagningar och frågor som kommunicerats med myndigheterna. Även besluten att inleda en tillsyn är välmotiverade. Riksrevisionen ansåg det lätt att följa ett ärendes gång och bedömde dokumentationen av utförda åtgärder vara tydlig. Kontroller på begäran av enskild utförde SIN också på ett fullgott sätt.

De risker som Riksrevisionen identifierade rörde dels brist på kontinuitet i personalstyrkan, som under år 2013 och 2014 till stor del utgjordes av föräldra- och tjänstlediga, dels att tillsynsverksamheten kunde komma att trängas undan av kontrollärendena, som ibland krävt stora personalresurser.

De brottsbekämpande myndigheterna var överlag positivt inställda till SIN. När de inte följt SIN:s rekommendationer har det berott på olika orsaker, däribland att frågorna skulle hanteras inom en kommande omorganisation men också att myndigheten inte hållit med SIN om dess slutsatser. Rekommendationerna har i andra fall lett till att styrdokument och interna föreskrifter förändrats. SIN påtalade för Riksrevisionen att om myndigheterna inte är överens med nämnden kan nämnden föra frågan vidare till regeringen. Riksrevisionen ansåg att SIN borde utnyttja den möjligheten oftare vid de fall när myndigheterna återkommande hade olika uppfattningar.

Riksrevisionen ansåg att SIN genom sin återkommande tillsyn inom samma områden följde upp hur lämnade synpunkter hanteras av de brottsbekämpande myndigheterna och ansåg att SIN:s tillsyn fungerar och får effekt.

### 7.5.3 Datainspektionen

Datainspektionen är tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter. Myndigheten utför inspektioner och hanterar klagomål och frågor från enskilda personer. Datainspektionen har rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar och dokumentation om behandlingen samt i övrigt den hjälp och information som behövs för tillsynen. Om Datainspektionen konstaterar att personuppgifter behandlas på ett olagligt sätt ska myndigheten genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka att åstadkomma rättelse. Inspektionen kan också förelägga den personuppgiftsansvarige (eller personuppgiftsbiträdet) att vidta åtgärder. Om bristen är allvarlig kan Datainspektionen förbjuda fortsatt behandling. Det finns även en möjlighet att besluta om sanktionsavgift. Datainspektionen och SIN har delvis överlappande tillsynsansvar när det gäller t.ex. Polismyndighetens behandling av personuppgifter. Se 5 kap. 5–7 §§ brottsdatalag (2018:1177), 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen, 3 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt prop. 2017/18:232 s. 273.

#### 7.5.4 Riksdagens ombudsmän

Förutom den specifika tillsynen av SIN och Datainspektionen, utövar Riksdagens ombudsmän ("JO") och Justitiekanslern tillsyn över att myndigheterna följer lagar och andra författningar.

JO ska särskilt se till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte överträds i den offentliga verksamheten men också verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. JO får därför göra framställningar till riksdag och regering om författningsändringar.

Ombudsmännens tillsyn baseras på anmälningar från allmänheten och på initiativärenden och inspektioner. I sin tillsyn får JO närvara vid en myndighets överläggningar och ha tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Myndigheter och tjänstemän är också skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär.

JO avgör ärenden genom beslut. I ett beslut kan JO uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig, en så kallad erinran. JO har inte befogenhet att själv meddela straffrättsliga sanktioner eller disciplinära påföljder. JO är inte heller någon besvärsmyndighet och får därför inte överpröva eller på annat sätt ändra de granskade besluten. Beslut i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande. I formellt hänseende är besluten inte något annat än ett uttryck för ombudsmannens personliga uppfattning i de behandlade frågorna. JO får även göra uttalanden som avser att främja enhetlighet och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO kan, som särskild åklagare, väcka åtal mot en befattningshavare som, genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget, har begått en brottslig gärning. JO kan också anmäla en tjänsteman för prövning av disciplinansvar. Slutligen kan JO överlämna ett ärende till en annan myndighet för handläggning, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av någon annan myndighet än JO och den myndigheten inte tidigare prövat saken.

#### 7.5.5 Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar följs. Som regel initieras JK:s granskning av en

anmälan från en enskild eller en myndighet. Ett tillsynsärende kan också påbörjas i samband med en inspektion eller genom att JK på eget initiativ tar upp ett ärende.

I de ärenden som JK handlägger föreligger en skyldighet för enskilda befattningshavare och myndigheter att lämna den information och de yttranden som JK begär.

JK kan inte ge direktiv om hur ett ärende hos en förvaltningsmyndighet ska handläggas eller avgöras. Inte heller kan JK ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter eller ändra deras avgöranden i sak. Som särskild åklagare har JK dock rätt att väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig handling genom att ha åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i tjänsten. Vidare får JK göra en anmälan om disciplinpåföljd, avsked eller avstängning och har också rätt att föra talan i domstol om ändring av en myndighets beslut i sådana frågor.

### 7.5.6 Parlamentarisk kontroll

En parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel utövas av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen. Skrivelsen omfattar de brottsbekämpande myndigheternas tillämpning av reglerna om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Även tillämpningen av hemliga tvångsmedel som utförs för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisas. Numera redovisas även tillstånd som avser Säkerhetspolisen men endast mycket översiktligt. Postkontroll redovisas inte i skrivelserna till riksdagen.

### 7.5.7 Bedömning

#### Tillsynsmyndigheterna

Användningen av hemliga tvångsmedel och den efterföljande behandlingen av inhämtade uppgifter är ställda under god tillsyn från ett flertal oberoende organ. SIN, som uttryckligen har till uppdrag att bevaka de brottsbekämpande myndigheternas användning av

hemliga tvångsmedel, står i sin tur under tillsyn av Riksrevisionen, JO och JK. Därtill publiceras nämndens uttalanden offentligt.

Det finns bestämmelser som ger SIN behörighet att ta del av relevant material och som ålägger myndigheten som står under tillsyn att biträda SIN med detta. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden ska vara en domare eller någon med motsvarande juridisk erfarenhet, vilket av Europadomstolen ansetts vara värdefullt för ett tillsynsorgan. SIN är helt oberoende i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna.

Riksrevisionen har år 2016 ansett att SIN utför sina uppgifter bra samt att nämndens tillsyn fungerar och får effekt. Riksrevisionen har även bedömt att SIN har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt. De brottsbekämpande myndigheterna följer SIN:s uttalanden om regelbundenhet.

Även av de samtal som vi haft med olika aktörer har det framgått att SIN utgör ett välfungerande och uppskattat institut. Utöver hos den granskade verksamheten, samlas och behandlas nämndens uttalanden ofta centralt inom de brottsbekämpande myndigheterna, t.ex. hos en rättsavdelning.

Vad som kan anmärkas mot är att SIN helt saknar befogenheter att agera mot den brottsbekämpande myndigheten. SIN kan t.ex. inte kräva att felaktigt bevarade uppteckningar förstörs. Däremot har SIN möjlighet att vända sig till Datainspektionen, som har större befogenheter, om det rör sig om felaktigt behandlade personuppgifter. Nämnden kan också anmäla brottsliga gärningar till åklagare.

Enligt uppgift från SIN har nämnden, med anledning av brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet, gjort anmälan till Åklagarmyndigheten 13 gånger, till JK 4 gånger och ingen gång till Datainspektionen.

SIN har vid samtal med oss uttalat att nämnden inte saknar några ytterligare befogenheter.

Vid en sammantagen bedömning uppfyller SIN i sig de krav som Europakonventionen ställer på ett potent tillsynsorgan. Den ytterligare tillsyn som följer av Riksrevisionen, JO och JK bidrar till att ytterligare stärka tillsynen, även om det vid dessa organ är ovanligt med ärenden som rör hemliga tvångsmedel. Vår bedömning är att tillsynsinstituten även uppfyller de krav som regeringsformen ställer.

## Regeringens redovisning till riksdagen

Regeringen har varje år redovisat den hemliga tvångsmedelsanvändningen till riksdagen, utifrån uppgifter inhämtade från de brottsbekämpande myndigheterna. Redovisningen innehåller även statistik över åren och översiktliga analyser av förändringar som skett.

Redovisningen har byggt på manuellt framtagna uppgifter. Sedan januari 2017 används dock ett särskilt it-stöd för hemliga tvångsmedel inom Åklagarmyndigheten, se mer i avsnitt 7.3.4.

Skrivelsen har, under de år som omfattas av vårt uppdrag, inte föranlett riksdagen att fatta något annat beslut än att skrivelsen läggs till handlingarna. Efter regeringens skrivelse avseende användningen av hemliga tvångsmedel under år 2012 lämnades emellertid in en motion, som avlogs. I motionen föreslog två riksdagsledamöter att riksdagen skulle som sin mening tillkännage för regeringen i huvudsak följande. Den samlade effekten av de hemliga tvångsmedlen i Sverige ska bli föremål för en uppföljning och utvärdering. Även Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska omfattas av regeringens skrivelse. Regeringen ska ta fram ett enhetligt, sammanhållet och säkert digitalt system för registrering och uppföljning av användningen av hemliga tvångsmedel. Motionen avlogs i enlighet med justitiekottets förslag.

Som framgår ovan omfattas inte postkontroll av rapporteringen. Detta framstår som anmärkningsvärt, inte minst eftersom tillämpningsbestämmelserna för postkontroll är mindre avgränsade än för andra hemliga tvångsmedel och integritetsintrånget inte nödvändigtvis är lägre än för hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation. Det har inte heller framkommit något rimligt skäl till varför detta tvångsmedel inte omfattas. Däremot kan det inte anses strida mot kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Vi lämnar därför inget förslag på att även postkontroll ska omfattas av redovisningen till riksdagen.

Vi anser det befogat att Säkerhetspolisens användning inte redovisas på ett mer detaljerat sätt än hittills, eftersom Säkerhetspolisens arbetsuppgifter kräver att verksamheten till stor del är hemlig, jämför prop. 2013/14:327 s. 134.

## 7.6 Olaglig användning av hemliga tvångsmedel

### 7.6.1 Begränsningar i hur informationen får användas

**Bedömning:** Regleringen om hur information från obefogad eller olaglig tvångsmedelsanvändning får användas uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Enligt Europakonventionen finns det inget förbud mot att återropa bevis som tillkommit på olaglig väg. Det är i stället rättegången i sin helhet som avgör om den varit rättvis i konventionens mening. Läs mer i avsnitt 4.2.3. Inte heller regeringsformen uppställer något sådant förbud.

I svensk rätt råder fri bevisföring och bevisprövning. I den mån information framkommit genom t.ex. olaglig avlyssning finns inget hinder för åklagaren att återropa bevisningen eller domstolen att beakta den, NJA 2003 s. 323 och 2011 s. 638. Indirekt finns det ett förbud att återropa viss bevisning genom skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar som omfattas av avlyssningsförbudet och begränsningarna kring att påbörja förundersökning på grund av överskottsinformation. Det finns också ett uttryckligt förbud mot att, till nackdel för någon, i en brottsutredning använda uppgifter som inhämtats efter ett interimistiskt tillstånd, om rätten därefter upphävt tillståndet. Det är emellertid inget bevisförbud. Skulle uppgifterna ändå återropas under en rättegång kan domstolen inte avvisa beviset, prop. 2013/14:237 s. 144.

Högsta domstolen har uttalat att det sällan bör komma i fråga att grunda en fällande dom enbart på ett enstaka avlyssnat samtal vid vilket överskottsinformation inhämtats (utan positivt lagstöd) samt att sådan information måste värderas med försiktighet, NJA 2003 s. 323. En annan sak är att kränkningen som kan ha skett kan kompenseras genom t.ex. strafflindring, jämför NJA 2011 s. 638 och NJA 2012 s. 1038.

Ingenting har framkommit som ger anledning att införa ett förbud mot att i rättegång återropa bevisning som tillkommit genom användning av hemliga tvångsmedel utan lagstöd eller på annat felaktigt sätt. Nuvarande ordning bedöms vara förenlig med de krav som ställs i regeringsformen och Europakonventionen.

## 7.6.2 Skadestånd

**Bedömning:** Regleringen om statens skadeståndsansvar med anledning av användning av hemliga tvångsmedel uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen om rätten till ett effektivt rättsmedel.

### Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

Var och en som fått sina rättigheter enligt Europakonventionen kränkta har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Det krävs inte att prövningen sker inför domstol; även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel, utan flera rättsmedel kan tillsammans uppfylla kravet. Se avsnitt 4.2.4.

Någon motsvarande rättighet finns inte uttryckt i regeringsformen. Högsta domstolen har trots det ansett det möjligt att döma ut skadestånd på grund av den kränkning av en grundlagsskyddad rättighet som avregistrering av svenskt medborgarskap inneburit. Se NJA 2014 s. 323, Högsta domstolens avgörande den 5 mars 2018 i mål T 2480-17 och 2 kap. 7 § RF.

### Regleringen

Staten är skyldig att ersätta en enskild för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som den enskilde har vållats genom begångna fel eller försummelser vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten svarar. Det allmänna är även skyldigt att ersätta en enskild för allvarlig kränkning genom brott som innefattar angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära, om brottet innefattar fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Den enskilde har alltså rätt till ersättning för den kränkning som han eller hon drabbas av till följd av myndighetsutövning som innefattar olaglig användning av hemliga tvångsmedel. Det kan noteras att det inte krävs att någon dömts för brott. Det är tillräckligt att den skadeståndsgrundande handlingen objektivt sett utgör brott. Se 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) och prop. 2006/07:133 s. 32.



Staten har därutöver ett strikt skadeståndsansvar bl.a. i det fallet när den som har varit häktad frikänns från ansvar för brottet, lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för den som blivit utsatt för hemliga tvångsmedel och sedan frikänts från åtal eller misstanke. Regeringen har inte heller ansett det nödvändigt att utvidga statens skadeståndsansvar på detta område, eftersom redan den gällande regleringen innebär ett skadeståndsrättsligt skydd i fråga om användning av hemliga tvångsmedel som varit obefogad, prop. 2006/07:133 s. 33. Regeringen har vidare ansett att det intrång som den enskilde utsatts för typiskt sett inte är sådant att det finns anledning att införa en mera långtgående rätt till skadestånd.

Den som utsatts för en kränkning av de rättigheter som följer av Europakonventionen kan också ha rätt till ersättning. Sedan den 1 april 2018 framgår detta uttryckligen av lagtext. Den som fått sina konventionsrättigheter kränkta har rätt till ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och ideell skada, 3 kap. 4 § skadeståndslagen. En kränkning av konventionsrättigheterna kan också behandlas inom ett brottmål och medföra straff lindring, NJA 2012 s. 1038.

Skadestånd kan ansökas hos JK eller så kan den enskilde väcka talan mot staten i domstol, se 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.<sup>27</sup>

Om SIN uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar ska nämnden anmäla det till JK, förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Den svenska regleringen om statens skadeståndsskyldighet bedöms uppfylla regeringsformens och Europakonventionens krav i detta avseende. Någon anledning till att utvidga skadeståndsansvaret har inte framkommit.

---

<sup>27</sup> JK har även före den 1 april 2018 ansett sig kunna pröva skadeståndsanspråk på grund av påståenden om konventionsrättsliga kränkningar, se t.ex. beslut den 23 juni 2009, dnr 7927-07-47.

## 7.7 Insyn, sekretess och överföring av information

**Bedömning:** Bestämmelserna om insyn, sekretess till skydd för den enskilde och överföring av information uppfyller, såvitt avser hemliga tvångsmedel, kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Bristen på en uttrycklig lagregel som ger den enskilde rätt att på ett överskådligt sätt bli presenterad vad förundersökningens sidomaterial innehåller kan dock leda till att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång i enskilda fall kan kränkas.

**Förslag:** Så snart åtal har beslutats ska den misstänkte och försvararen på begäran få en sammanställning av förundersökningens sidomaterial av åklagaren.

### 7.7.1 Insyn

#### Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

På grund av de hemliga tvångsmedlens natur måste det vara hemligt att de pågår, i synnerhet för den som åtgärden berör. Något hinder för det finns varken i Europakonventionen eller i regeringsformen. När det gäller insyn i ärendet efter att tvångsåtgärden avslutats, har varken den enskilda eller allmänheten någon absolut rätt till insyn enligt de grundläggande rättigheterna. Det går t.ex. att underlåta att informera den berörde om att han eller hon blivit utsatt för en hemlig tvångsåtgärd, om en underrättelse skulle äventyra utredningen eller riskera att avslöja hemliga arbetsmetoder eller agenter inom den brottsbekämpande myndigheten. Inte heller efter åtal är rätten till insyn absolut för den tilltalade. Informationen kan dock bara hemlighållas om det är strikt nödvändigt och om prövningen mot den tilltalade görs på ett rättssäkert sätt. Läs mer i avsnitt 4.2.3 och 4.2.5.

Utöver att det enligt Europakonventionen finns en möjlighet att hemlighålla uppgifter som kan röja polisens metoder och informanter, finns det en skyldighet att skydda personers liv, hälsa och personliga integritet. Det är t.ex. knappast förenligt med Europakonventionen att, utan att det är befogat, röja namnet på de personer

som arbetar åt polisen som informatörer och därmed riskera att de utsätts för hämndaktioner, jämför Europadomstolens dom Rowe och Davis mot Förenade kungariket § 61.

### Allmänna bestämmelser om offentlighet och sekretess

Allmänna handlingar ska som huvudregel enligt svensk rätt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar i ärenden om hemliga tvångsmedel diarieförs i särskilda diarium, som är hemliga. Även en uppgift om antalet hemliga tvångsmedel under viss tid och i en viss region kan vara sekretesskyddad. Se 5 kap. 1 § OSL och 3 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt NJA 1993 s. 26.

Användningen av tvångsmedel är omgärdad av flera sekretessbestämmelser. Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även om uppgiften hänför sig till annan verksamhet, som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, inom någon av de brottsbekämpande myndigheterna. Även för uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamheten finns ett sekretesskydd. Sådana uppgifter får inte röjas, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det finns också ett sekretesskydd för vissa uppgifter som rör Sveriges förbindelser med andra stater och uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ. Se 15 kap. 1 och 1 a §§ samt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL.

I postlagen och lagen om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om tystnadsplikt avseende kvarhållande av försändelse, 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) och 6 kap. 21 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

## Bestämmelser om partsinsyn

### *Insyn i förundersökningen*

Rätten till insyn i en förundersökning uppkommer i samband med att en person delges misstanke vid förhör. Denna rätt till insyn är dock inte absolut. Den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Det innebär däremot inte en rätt att läsa eller på motsvarande sätt få tillgång till primärmaterial, förhørsutsagor, undersökningsprotokoll eller annat förundersökningsmaterial. Utöver förundersökningssekretessen kan annan sekretess hindra den misstänktes insyn, nämligen om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska den misstänkte på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Se 23 kap. 18 § RB, 10 kap. 3 § OSL och SOU 2010:14 s. 65.

Av större intresse är den insynsrätt som uppkommer i samband med slutdelgivning. Den misstänkte och försvararen har då rätt att ta del av allt det som har förekommit vid förundersökningen, med ett undantag: om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att den sekretessbelagda uppgiften inte röjs, det står klart att det intresset har företräde framför den enskildes intresse av att ta del av uppgiften och det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan. Se 23 kap. 18 a § RB, 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. SIN har bedömt att uppgift om att hemligt tvångsmedel använts under förundersökningen för att utreda den gärning för vilken åtal väcks alltid får anses vara av betydelse för den misstänkte, SIN:s uttalande 2016-10-13 dnr 92-2015. Beslutar åklagaren att åtal ska väckas bör alltså den misstänkte alltid i någon form underrättas om att hemliga tvångsmedel har använts. Se även 20 § andra stycket tolfte strecksatsen förundersökningskungörelsen (1947:948).

Sekretess utgör aldrig någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende, 10 kap. 3 § OSL. Sekretess hindrar inte heller att en tilltalad i ett mål som slutligt har avgjorts

tar del av uppgifter som har haft betydelse för beslutet i åtalsfrågan eller för avgörandet av målet i sak, 10 kap. 4 a § OSL.

Frågor om den misstänktes och försvararens rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen prövas av undersökningsledaren, 23 kap. 21 d § RB. Men efter slutdelgivning kan den misstänkte eller försvararen begära rättens prövning av eventuella begränsningar i insynsrätten.

### *Insyn hos allmän domstol*

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om att den misstänkte har rätt till insyn i ett ärende i allmän domstol. Däremot finns det allmänna principer om kontradiktion, kommunikation och aktinsyn. Dessa finns väl beskrivna i Insynsutredningens betänkande SOU 2010:14 avsnitt 5.2. I korthet gäller att domstol inte till nackdel för en part får grunda sitt avgörande på bevisning eller annat material som parten inte har fått del av och inte heller fått tillfälle att kommentera.

Även om det inte finns någon uttrycklig reglering därom får det anses följa av rättegångsbalken att en part normalt har rätt till aktinsyn, SOU 2010:14 s. 298–300. Insynsutredningen föreslog att partens rätt till aktinsyn skulle kodifieras genom ett tillägg till 6 kap. 1 § RB i kombination med en bestämmelse om sekretesskollision i 10 kap. OSL. Förslaget har emellertid inte lett till lagstiftning.

## **Upptagningar och uppteckningar**

Material som inhämtats genom hemliga tvångsmedel under en förundersökning utgör sådant material som i och för sig omfattas av partsinsynen. Upptagningar och uppteckningar som inte bedömts relevanta för åtalet och därför inte förts in i förundersökningsprotokollet utgör inget undantag.

Såvitt framkommit under våra samtal med åklagare och försvarare får den misstänkte och försvararen del av materialet, om det begärs. De får ofta kopior, om de begär det, och en frihetsberövad misstänkt tillåts för det mesta att gå igenom upptagningarna på häktet. Försvarare har dock framfört att det kan vara olustigt att begära

kopior av åklagaren eller polis, eftersom försvararen eller den tilltalade kan vilja gå igenom materialet innan åklagaren eller polisen uppmärksammas på intresset för just de upptagningarna eller handlingarna.

Ytterligare en förutsättning för att det ska vara möjligt att få del av upptagningarna och uppteckningarna som finns i sidomaterialet ("slasken") är att försvararen och den misstänkte får reda på att de existerar. Försvarare har uttryckt en önskan om att det klart och tydligt av protokollet ska framgå, inte bara att sidomaterial finns, utan också vilka hemliga tvångsåtgärder som ägt rum och under vilken tid.

Som framgår av avsnitt 3.7.3 finns det en skyldighet att i förundersökningsprotokollet anteckna att det förekommit hemliga tvångsmedel. Något författningsreglerat krav på ytterligare förteckning än så finns inte. I Åklagarmyndighetens RättsPM 2008:4 s. 13 och 14, som behandlar partsinsyn, står det att åklagaren är ansvarig för att den misstänkte och försvararen på ett överskådligt sätt informeras om vilket material som hänförts till sidomaterialet. När det gäller den misstänktes och försvararens praktiska möjligheter till en konkret och praktisk kontroll av sidomaterialet och åklagarens sovringsbedömningar är det, enligt promemorian, av största vikt att det så enkelt som möjligt går att få en överblick över det utredningsmaterial som inte tagits med i förundersökningsprotokollet, utan förts till sidomaterialet. Vad särskilt gäller uppgifter om hemliga tvångsmedel anförs i promemorian, efter en redogörelse av ett SIN-uttalande, att 20 § förundersökningskungörelsen ska tolkas som att det ska anges vilket slags hemligt tvångsmedel som använts.

I det SIN-uttalande som hänvisas till i promemorian, 2013-06-18 dnr 80-2012, anges att nämndens uppfattning är att det alltid tydligt ska anges vilka hemliga tvångsmedel som använts; det är inte tillräckligt att det framgår av det material som tagits in i förundersökningsprotokollet. Sådan anteckning ska enligt nämnden göras oavsett om materialet tagits in i förundersökningsprotokollet eller bara återfinns i sidomaterialet.

Förundersökningsutredningen föreslog att 20 § förundersökningskungörelsen skulle kompletteras med en skyldighet att i förundersökningsprotokollet infoga en sammanställning av sådant utredningsmaterial som inte har redovisats i protokollet, SOU 2011:45

s. 46 och 267–270. Utredningen uppfattade det som att det i praktiken var sällsynt att den misstänkte och försvararen informerades i förundersökningsprotokollet om förekomsten av sidomaterial och när det finns ett sidomaterial brukar det inte finnas någon särskild dokumentation om vad det består av. Samtidigt konstaterade utredningen att det kan vara av väsentlig betydelse för den misstänktes möjligheter att förbereda sitt försvar att denne får vetskap om huruvida det finns sidomaterial och, i de fall sådant material finns, vad det innehåller. Vidare ansåg Förundersökningsutredningen att dokumentationen i polisens ärendehanteringssystem var av varierande kvalitet, vilket också påverkade möjligheterna till att få en samlad bild av förundersökningsmaterialet. Det ansågs rimligt och inte alltför betungande att en sammanställning, liknande en innehållsförteckning, över sidomaterialet skulle upprättas. Det förslaget har emellertid inte blivit verklighet och några överväganden i den delen har inte redovisats i samband med regeländringarna avseende misstänkta rätt till insyn i förundersökningar, som nyligen genomfördes, se prop. 2016/17:68. Däremot infördes en plikt att i förundersökningsprotokollet anteckna att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen.

Av våra samtal med såväl åklagare som försvarare har det framgått att anteckning om att det förevarit hemliga tvångsmedel av förbiseende kan missas. Det beror bl.a. på att åklagarna använder olika system för hemliga tvångsmedel och den efterföljande förundersökningen. Förbiseende torde främst förekomma i långdragna utredningar där hemliga tvångsmedel använts på ett tidigt stadium eller när man använt överskottsinformation från hemliga tvångsmedel som företagits inom en annan förundersökning.

I någon mån kan vårt förslag om en dokumentationsplikt leda till att dessa förbiseenden blir färre. Ett krav på att det ska finnas en sammanställning av sidomaterialet, såsom Förundersökningsutredningen föreslagit, torde emellertid innebära att en ännu mer noggrann genomgång av materialet måste göras, varvid det skulle kunna uppmärksammas att hemliga tvångsmedel använts. En förteckning av det slaget skulle också göra att den misstänktes rätt att ta del av hela förundersökningsmaterialet inte endast blir illusorisk, vilket annars, i det enskilda fallet, skulle kunna innebära ett brott mot rätten enligt Europakonventionen till en rättvis rättegång. Vi ställer oss

därför bakom Förundersökningsutredningens förslag om att en sådan sammanställning ska finnas. Vi anser emellertid inte att den ska utgöra en del av förundersökningsprotokollet. Protokollet ska innehålla det som är relevant för åtalet. Sidomaterialet är per definition inte sådant material. Redan av den anledningen bör sammanställningen av det material som bedömts som irrelevant för åtalet inte införas i protokollet. Syftet med en sammanställning är, som nämnts, att ge den misstänkte och försvararen möjlighet att enkelt överskåda sidomaterialet. Det kan uppfyllas även om sammanställningen inte finns med i protokollet.

Som framgår nedan kan det finnas mycket känsliga uppgifter, som omfattas av sekretess, i sidomaterialet. Även förekomsten av materialet kan vara en uppgift som inte bör röjas för annan än den misstänkte och dennes försvarare, jämför bestämmelserna om förbehåll i 23 kap. 21 a § RB och 10 kap. 4 § OSL. Även om en sammanställning kan underlätta medias och allmänhetens granskning av förundersökningen framstår det behovet inte som så stort att det motiverar att sammanställningen förs in i protokollet, som ges in till domstolen (se även 45 kap. 7 § sista meningen RB). Skulle sammanställningen utgöra en del av protokollet kan det antas att den skulle behöva vara mindre detaljerad än den annars kan vara, för att undvika att känsliga uppgifter röjs. Det skulle också innebära risk för komplicerade sekretessprövningar för domstolen, som rimligen har ett sämre underlag än åklagaren att bedöma vilka delar av sammanställningen som omfattas av sekretess. Om förteckningen i stället utgör en del av förundersökningens sidomaterial kan den lämnas ut till den misstänkte och försvararen med ett förbehåll, som inskränker rätten att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften, se 23 kap. 21 a § RB och 10 kap. 4 § OSL.

Redan nu finns det alltså en skyldighet för åklagaren att på ett överskådligt sätt informera den misstänkte och försvararen om vilket material som hänförs till sidomaterialet. Den skyldigheten uttrycks emellertid endast i åklagarnas interna riktlinjer och är inte särskilt specifik. För att regleringen bättre ska svara mot Europakonventionens krav på att den misstänkte ska få insyn i allt förundersökningsmaterial, inte minst det som avser hemliga tvångsåtgärder, bör det i rättegångsbalken finnas en skyldighet för åklagaren att på begäran av den misstänkte eller försvararen lämna en sammanställning av det



material som finns i förundersökningens sidomaterial. Vi föreslår därför att en bestämmelse om detta införs i 23 kap. 21 a § RB.

### **Tvångsmedelspromemorian**

Den promemoria som utgör underlag vid ansökan om hemliga tvångsmedel kan på olika sätt vara intressant att få del av för den misstänkte och dennes försvarare. Behovet kan delas upp i två delar: möjligheten till efterhandskontroll av tvångsmedelsärendet och rätten att få del av uppgifter och bevis som kan åberopas vid en rättegång. I detta avsnitt behandlas främst den senare aspekten.

Försvarare har uttryckt att det finns ett behov av att få del av promemorian, t.ex. för att undersöka om det skett provokativa åtgärder från eller på uppdrag av polisen, om uppgifter kommer från personer som har ett intresse av att falskeligen tillvita den misstänkte brottsliga handlingar (t.ex. en rival eller konkurrent) eller om det finns uppgifter av relevans för ett korsförhör med t.ex. en spanande polis. Andra anledningar för den misstänkte och försvararen att få del av promemorian kan vara för att kontrollera om det finns personer i utredningen, t.ex. spanare, som kan ha gjort relevanta iakttagelser och om den misstänkte på olika sätt har varit bevakad vid särskilt relevanta tidpunkter.

Det finns emellertid stora nackdelar och risker med att uppgifterna i tvångsmedelspromemorian blir röjda för den misstänkte. Promemorian kan nämligen innehålla uppgifter som gör det möjligt för den misstänkte att identifiera informatörer. Om den misstänkte får del av informationen kan det innebära både att informatören inte längre kan användas och värre, att personen riskerar att utsättas för hämndaktioner. Sådana följder kan i förlängningen även leda till en ovilja att vara informatör och därmed att ett viktigt verktyg för polisen försvinner, prop. 2016/17:68 s. 73. Promemorian kan även innehålla uppgifter om polisens arbetsmetoder och information om utredningen, som inte bör röjas på grund av kollusionsrisken. Eftersom promemorian kan innehålla uppgifter från andra länders underrättelseorgan, kan ett röjande av innehållet i promemorian även försvåra samarbetet med myndigheter i andra länder.

*Insyn hos förundersökningsmyndigheten*

Enligt vår mening utgör den information som finns i tvångsmedelspromemorian en del av förundersökningsmaterialet (om tvångsmedlet använts med stöd av rättegångsbalken). Den hemliga tvångsåtgärden har utförts inom ramen för en förundersökning och de omständigheter som redovisas i promemorian är desamma som föranlett skäligen misstanke. Även Insynutredningen gjorde samma bedömning, SOU 2010:14 s. 171, 183 och 186. De bestämmelser som gäller för insyn i förundersökning blir därmed tillämpliga även på uppgifterna i promemorian.

De ändringar av insynsreglerna som skedde den 1 april 2017 hade bl.a. till syfte att balansera skyddet för informatörer och arbetsmetoder med den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen. I prop. 2016/17:68 avsnitt 6.3.1 står bl.a. följande (se även SOU 2010:14 avsnitt 3.6).

Regeringen [föreslår] att en misstänkt efter slutdelgivningen ska ha en ovillkorlig rätt att ta del av allt utredningsmaterial som kan ha betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan. Insynen i annat utredningsmaterial ska däremot inte vara ovillkorlig. En utgångspunkt vid bedömningen av vilket utredningsmaterial den misstänkte ska ha rätt att ta del av är hur materialet redovisas. Detta måste alltid avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av objektivitetsprincipen. Som framgår av 23 kap. 21 § första stycket RB ska sådant som har betydelse för utredningen tas med i förundersökningsprotokollet [...] t.ex. om polisen använt sig av sådana okonventionella spaningsmetoder som kan ha straffrättslig relevans i en kommande rättegång. Detta gäller oavsett om sådana uppgifter skulle avslöja sekretesskyddade uppgifter om enskilda eller om den brottsbekämpande verksamheten. En annan ordning är inte förenlig med den misstänktes rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 Europakonventionen. Om en sådan uppgift däremot saknar betydelse för åtalsfrågan, inbegripet den straffrättsliga bedömningen i skuld- eller påföljdsfrågan i en eventuell rättegång, kan den i stället hänföras till sidomaterialet. Är det av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs torde den i sådana fall som huvudregel kunna undanhållas för den misstänkte.

[...]

Den generella regleringen innebär att om det i en förundersökning finns uppgifter om identiteten på en informatör som förekommit som tipsare i förundersökningen eller i underrättelseverksamheten, kan uppgiften inte undanhållas för den misstänkte om åklagaren anser att uppgiften har någon betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan

eller för den misstänktes försvar. Det torde vara relativt ovanligt att uppgiften om identiteten på informatören har den betydelsen. Att ett tillslag har kommit till efter provokativa åtgärder av en infiltratör är emellertid ett exempel på en sådan uppgift som inte bör kunna undanhållas för en misstänkt; särskilt inte om infiltratören haft en central och aktiv roll som provokatör och det inte går att avslöja förekomsten av provokation utan hans eller hennes uppgifter (jfr JO 2008/09:140).

[...]

När det gäller användningen av hemliga tvångsmedel regleras det i 20 § [förundersökningskungörelsen] att beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel ska antecknas i förundersökningsprotokollet. Uppgift om själva förekomsten av ett hemligt tvångsmedel som utredningsåtgärd i en förundersökning bör alltså inte kunna hänföras till förundersökningens sidomaterial (se Åklagarmyndighetens RättsPM 2008:4 s. 18, även Uttalande från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden 2013-06-18, dnr 80-2012). Däremot gör regeringen bedömningen att övriga uppgifter rörande bakgrunden till tvångsmedelsanvändningen, tekniska metoder för verkställighet eller bevarade upptagningar från denna inte på samma sätt måste redovisas i förundersökningsprotokollet. Så länge sådana uppgifter inte har betydelse för åklagarens beslut i åtalsfrågan kan de, om de över huvud taget utgör en del av utredningsmaterialet, hänföras till sidomaterialet.

Den reglering som nu finns utgör således en avvägning som innebär att uppgifterna i promemorian ibland men inte alltid kan behöva lämnas till den misstänkte. Det nämns även särskilt i förarbetena att det ofta är resultatet av en utredningsåtgärd som har betydelse för ställningstagandet i åtalsfrågan och inte vilken arbetsmetod, t.ex. samarbete med utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, som använts, prop. 2016/17:68 s. 76.<sup>28</sup> Övervägandena, som utgår bl.a. från de skyldigheter som följer av Europakonventionen, framstår som rimliga. Vi bedömer att regleringen uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen i den här delen.

---

<sup>28</sup> Däremot måste det i förundersökningsprotokollet antecknas beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel, 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

*Insyn i tvångsmedelsärendet hos domstol*

En ansökan om hemliga tvångsmedel behandlas hos domstolen som ett brottmålsärende enligt 3 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Frågan är om det föreligger någon insyns rätt hos domstol på grund av den berördes partsställning. En första fråga blir därmed vem som ska anses vara part. Frågan har varit föremål för åtskilliga diskussioner och något tydligt svar finns inte.

Regeringen uttryckte sig i frågan i samband med att systemet med offentliga ombud infördes. I ett inledande avsnitt i den allmänna motiveringen framhölls att det får anses tveksamt om den misstänkte är att anse som part i ärendet. Av hänvisningarna att döma tycks den bedömningen främst gjorts utifrån huruvida den misstänkte är part i en förundersökning eller inte. En slutsats som för övrigt kan ifrågasättas, mot bakgrund av den då rådande praxisen från Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen hade i ett flertal fall klargjort att den misstänkte har rätt till partsinsyn i avslutade förundersökningsärenden och förutredningar, se prop. 2001/02:191 s. 68 med hänvisningar samt det redovisade rättsfallet om förutredning nedan. Senare i samma proposition, i samband med en diskussion om Buggningsutredningens förslag om en begränsning av hovrättens kommuniceringsskyldighet, uttryckte regeringen den betydligt tydligare åsikten att den misstänkte ”knappast kan betraktas som part i ärenden om hemliga tvångsmedel, eftersom användning av tvångsmedlet förutsätter att den misstänkte inte känner till ärendet”, prop. 2002/03:74 s. 21 och 31. Det uttalandet har fått visst genomslag, se t.ex. beslut av Hovrätten för Västra Sverige den 4 oktober 2017 i mål nr Ö 4179-17. Se också Heuman m.fl., *Sekretess hos allmän domstol*, 5 uppl. s. 154.

Tvångsmedelskommittén hade redan några år tidigare ansett det främmande att betrakta den misstänkte som part i ett ärende om hemlig teleavlyssning, eftersom han eller hon enligt sakens natur ska hållas utanför ärendet, SOU 1984:54 s. 242. Enligt kommittén förelåg det onekligen ett reellt partsförhållande men inte ett processuellt.

Slutsatsen att den berörde inte är part i ett tvångsmedelsärende hos domstol har ifrågasatts, se t.ex. Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, april 2018, Zeteo, kommentaren till 27 kap. 21 §. Som nyss nämnts, tycks regeringen inte ens vid tillfället för när uttalandet gjordes varit

övertygad. Det var också en annan slutsats än den som Buggningsutredningen verkar ha utgått från, jämför SOU 1998:46 s. 112, 113 och 422.

Insynsutredningen, som bedömt frågan som oklar, har ansett att det finns ett praktiskt behov av en klarläggande reglering i frågan, SOU 2010:14 s. 186–188.

Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att en förutredning hos en åklagarmyndighet utgör ett ärende och att det ”framstår därmed som uppenbart att den anmälde, vars agerande utgjort ärendets föremål, är att betrakta som part i detta”, RÅ 2001 ref. 27. På ett liknande sätt är den som ett hemligt tvångsmedel riktats mot, i vart fall om det är en misstänkt, tvångsmedelsärendets föremål. Det är även uppenbart att den misstänkte, och annan som åtgärden riktas mot, berörs av beslutet, bl.a. genom att staten gör ingrepp i personens privatliv. Ett beslut att tillåta en tvångsåtgärd innebär också rättsligt sett en nackdel för den som tvångsmedlet riktar sig mot och det kan finnas ett intresse för honom eller henne att få saken prövad i högre instans. Det kan redan nu sägas att andra som kan beröras av tillståndet, t.ex. personer som den misstänkte kan komma att kontakta, inte anses ha en partsställning endast av anledningen att de berörs av beslutet. Däremot kan de ha rätt att överklaga tillståndet, jämför förvaltningsrättsliga spörsmål i SOU 2010:29 s. 246.

Ytterligare ett argument för att den misstänkte ska anses vara part i ett tvångsmedelsärende är att en misstänkt enligt rättegångsbalken har rätt att själv föra sin talan, enligt 21 kap. 1 § RB. Denna bestämmelse tycks emellertid främst ta sikte på situationen att någon åtalats för brott, NJA II 1943 s. 277.

Argumenten mot att den misstänkte (eller annan som tvångsåtgärden riktas mot) skulle vara part i ärendet är främst att personen inte kan delta i ärendet, inte kan delges beslutet, inte kan få rätt till aktinsyn och inte känner till ärendet. Man kan därvid ifrågasätta om det alls finns någon mening med att personen ska betraktas som part. Dessutom är den berörde inte alltid fullt ut identifierad, i vart fall om det inte avser en misstänkt person, och ett tvångsmedel kan beröra ett okänt antal personer, t.ex. vid basstationstömningar eller hemliga övervakningar och avlyssningar på allmänna platser eller av allmänna telefoner.

Partsfrågan är närmast teoretisk och det är knappast meningsfullt att utgå från frågan huruvida den misstänkte är part i ett tvångsmedelsärende hos domstolen då rätten till insyn övervägs. Det är nämligen uppenbart att lagstiftaren utgått från att den misstänkte inte ska åtnjuta de rättigheter som normalt tillkommer en part. Detta framgår inte minst av systemet med underrättelser i efterhand, som utgör ett substitut för att beslutet ska delges, och det faktum att underrättelse kan underlåtas, om en sådan kan skada utredningen. Det finns inte heller några krav enligt Europakonventionen på att den berörde ska få yttra sig i tvångsmedelsärenden eller få del av beslutet. (Däremot finns det krav på att berörda ska underrättas, om möjligt.) Även Europadomstolen har utgått från att den misstänkte inte har en partsställning, på så sätt att denne skulle kunna yttra sig eller ens känna till tvångsmedelsärendet.

När det gäller aktinsyn spelar det inte heller någon roll hur man ser på partsfrågan. Som framgår ovan, utgår partsinsynen enligt rättegångsbalken inte från någon specifik regel, utan utifrån allmänna rättsgrundsatser och principer. Det kan knappast råda någon tvekan om att dessa rättsgrundsatser och principer inte omfattar en insyn i hemliga tvångsmedel. Det framgår dessutom indirekt av att en misstänkts insyn i förundersökningen är reglerad. Det skulle tyckas märkligt att en misstänkts insyns rätt i förundersökningen, som normalt uppkommer (i begränsad form) i samband med att personen delges misstanke vid förhör, skulle inträda i ett tidigare stadium enbart på grund av att det krävs domstolsprövning för vissa förundersökningsåtgärder. I sammanhanget ska särskilt nämnas att 10 kap. 3 § OSL i sig inte innebär någon rätt till partsinsyn, utan endast reglerar hur partsinsyn och sekretess förhåller sig till varandra.

Skulle Insynsutredningens förslag om en lagreglerad rätt till aktinsyn bli verklighet är det inte längre allmänna principer som utgör rätten till partsinsyn, utan en uttrycklig lagregel. I sådant fall kan det finnas anledning att införa ett undantag för tvångsmedelsärenden i bestämmelsen, så att det tydligt framgår att man inte har avsett att inrätta en rätt till insyn i dessa ärenden. Det kan i så fall också finnas anledning att överväga uttryckliga undantag från skyldigheten till kommunikering i 52 kap. 7 § och 56 kap. 7 § RB motsvarande dem som Buggningsutredningen föreslog i SOU 1998:46 s. 505.

Det ska noteras att bristen på insyn i tvångsmedelsärendet hos domstolen inte utgör något problem utifrån den misstänktes rätt att försvara sig i en eventuell rättegång. Som tidigare framgått uppfylls kraven på den misstänktes rätt enligt Europakonventionen att få del av allt förundersökningsmaterial genom bestämmelserna i 23 kap. RB. Det är också en betydligt lämpligare ordning än att den misstänkte ges partsinsyn i tvångsmedelsärendet. Begärs prövning av en insynsfråga under förundersökningen blir nämligen rättens roll primärt att bedöma om de av åklagaren åberopade sekretesskäl är tillräckliga, i stället för att domstolen ska göra den första bedömningen av uppgifternas skyddsvärde. En sådan bedömning kan vara vanskelig att göra, med hänsyn till att rätten kan sakna relevant information. Därtill finns det en möjlighet för den misstänkte att begära ut handlingarna direkt av domstolen i form av en begäran om att ta del av allmän handling.

Slutligen ska nämnas att den enskildes minskade möjligheter att kunna kontrollera om tvångsåtgärderna varit lagenliga uppvägs av möjligheten att begära kontroll av SIN och övrig tillsyn av bl.a. SIN och JO. Läs mer om efterhandskontroll i avsnitt 7.5.

Bestämmelserna om insyn bedöms sammantaget uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

## **7.7.2 Sekretess till skydd för den berörde**

### **Kraven i regeringsformen och Europakonventionen**

Uppgifter från hemliga tvångsåtgärder ska normalt hållas hemliga och inte komma till allmänhetens kännedom, såvida de inte utgör bevisning i domstol. Även uppgiften att någon är misstänkt för brott bör behandlas försiktigt. Europakonventionen kräver att försiktighetsåtgärder vidtas vid överföring av informationen till andra parter. Läs mer i avsnitt 4.2.5.

I regeringsformen finns det inte några uttryckliga krav på hur uppgifter från hemliga tvångsåtgärder ska skyddas från onödig exponering.

## Sekretessbestämmelser

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde, eller någon närstående till honom eller henne, lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller annan verksamhet för att förebygga brott. Samma sekretess gäller om uppgiften förekommer i förundersökning eller annan verksamhet, som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, som bedrivs av en brottsbekämpande myndighet. I domstol, i angelägenheter som avser användning av tvångsmedel, gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Detta följer av 35 kap. 1 § OSL.

För tillsyn gäller att om tillsynsmyndigheten får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet blir sekretessregleringen tillämplig även hos tillsynsmyndigheten. Det gäller även SIN, som omfattas av speciella sekretessbestämmelser. När det gäller uppgifter från enskild gäller hos SIN sekretess om sekretess skulle gälla hos den myndighet som ärendet får anses avse. Se 11 kap. 1 § och 42 kap. 6 § andra stycket och 8 § OSL.

Sammantaget får det sekretesskydd som finns till skydd för den enskilde i verksamhet som avser hemliga tvångsmedel anses uppfylla de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer.

### 7.7.3 Överföring av information

Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten har kommit överens om rutiner för informationsöverföring mellan myndigheterna. Rutinerna innebär att om information ska överföras på annat sätt än vid personliga sammanträffanden ska det göras genom att handlingarna krypteras och lösenordskyddas på visst sätt. Handlingarna översänds sedan



med e-post över SGSI<sup>29</sup>, ett intranät för myndigheter som är skilt från internet. Lösenordet får aldrig skickas med e-post utan ska kommuniceras muntligt. Domstolen kan även expediera beslut till åklagaren med rekommenderad försändelse.

Inför de ärenden som avser Säkerhetspolisens verksamhet finns promemorior för det offentliga ombudet att ta del av redan dagen före sammanträdet. Dessa promemorior får ombudet ta del av vid tingsrätten. Eventuella minnesanteckningar som de offentliga ombuden gör lämnas oftast kvar vid tingsrätten för förstöring.

Överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder lämnas över på lagringsmedium till den mottagande förundersökningsledaren.

Vår bedömning är att informationen om och från hemliga tvångsåtgärder överförs mellan myndigheterna på ett sätt som uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

---

<sup>29</sup> Swedish Government Secure Intranet, som drivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.



## 8 Konsekvenser och genomförande

### 8.1 Våra förslag

En stor del av våra förslag innebär förtydliganden av lagstiftningen och kodifieringar av de brottsbekämpande myndigheternas riktlinjer. I praktiken tillämpas den nuvarande regleringen i många delar således redan på ett sätt som stämmer överens med våra förslag. De viktigaste följderna av våra förslag blir därmed att det blir tydligare hur de hemliga tvångsmedlen får användas, hur insamlat material får behandlas och vilka skyldigheter som åligger tillämparen. Det kan också antas att tillämpningen kommer att bli mer enhetlig och i flera fall bättre stämma överens med hur lagstiftningen var avsedd att tillämpas. Med våra förslag kommer regleringen om hemliga tvångsmedel också bättre än tidigare stå i överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen.

Våra förslag kan sammanfattat beskrivas som följer.

- När åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att få en förteckning över förundersökningens sidomaterial.
- I tillstånd till postkontroll ska det anges vilka försändelser som tillståndet omfattar.
- Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den som åtgärden riktas mot deltar i.
- Överskottsinformation (uppgifter, upptagningar och uppteckningar) som framkommit vid verkställighet av hemliga tvångsmedel under förundersökning eller i preventivt syfte får användas även för andra syften än det som legat till grund för tillståndet, under förutsättning att det är proportionerligt och att det inte finns hinder i andra bestämmelser. Det innebär, till skillnad från tidigare, att de får användas även för att avbryta pågående brott

samt att det inte finns några särskilda begränsningar att använda uppgifterna för att inleda förundersökning eller utreda brott.

- För att överskottsinformation ska få användas krävs det åklagarbeslut.
- Samtliga upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid verkställigheten av hemliga tvångsmedel under en förundersökning, med undantag för sådant material som omfattas av avlyssningsförbudet, ska bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Undantag får göras om den misstänkte eller försvararen medger det.
- Beslut och andra åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras om de avser verkställighet, avlyssningsförbudet, upphävande av tillståndet, användande av överskottsinformation, förstörande av upptagningar och uppteckningar, tillträdestillstånd och underrättelse till enskild.

## 8.2 Konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen innebär ett stärkt skydd för integriteten och förbättrad rättssäkerhet, främst i form av tydligare och mer precisa regler. Förslaget om utvidgade möjligheter att använda överskottsinformation från hemliga tvångsåtgärder bedöms leda till att brottsuppleringen ökar något. Vi bedömer att förslagen inte kommer att få några offentligfinansiella effekter eller påverka miljön. De kommer inte heller att få några andra sådana konsekvenser som anges i kommittéförordningen.

### 8.2.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

#### Stärkt skydd för integriteten

Vid användningen av hemliga tvångsmedel, som utgör ett intrång i personers privata sfär, är det viktigt att det finns ett starkt skydd för den personliga integriteten. Det innebär både att intrånget inte ska vara större än nödvändigt för den person som tvångsåtgärden riktas

mot och att utomstående personer skyddas från onödiga intrång. Skyddet för den personliga integriteten stärks av våra förslag.

Skyddet mot att staten gör onödiga ingrepp i personers privatliv stärks främst genom förslagen som rör beslut om postkontroll, vilka meddelanden som får avlyssnas och att vissa uppgifter ska dokumenteras. Genom att det i tillstånd till postkontroll ska anges vilka försändelser som tillståndet omfattar begränsas den brottsbekämpande myndighetens utrymme för ingrepp i den misstänktes<sup>1</sup> privata sfär till vad som är nödvändigt. Förslaget om att det endast är meddelanden som den misstänkte deltar i som får avlyssnas har till syfte att skydda utomstående personer från intrång som lagstiftaren inte avsett att den brottsbekämpande myndigheten ska få göra. Dokumentationsskyldigheten innebär indirekt ett skydd mot otillåtna och obefogade integritetsintrång, eftersom den skapar bättre förutsättningar för efterhandskontroll, både för tillsynsmyndigheter och för den som åtgärden riktats mot.

Skyddet mot ingrepp i den privata sfären, från andra än staten, stärks genom utvidgningen av hur överskottsinformation får användas. Vårt förslag i denna del innebär att fler brott kan utredas och att pågående brott kan avbrytas. Det innebär samtidigt ett ökat integritetsintrång för den som blir utredd, eftersom personen blir föremål för en brottsutredning. Förslaget innebär emellertid även att uppgifter som är till den misstänktes fördel i större utsträckning får användas. Det utgör främst en rättssäkerhetsvinst men innebär också att personen kanske kan avfärdas från utredningen och att det pågående intrånget i den misstänktes privatliv därmed kan avslutas.

## Stärkt rättssäkerhet

Flera av förslagen innebär att rättssäkerheten stärks vid användning av hemliga tvångsmedel och vid en eventuell efterföljande rättegång.

Den misstänktes insyn i förundersökningsmaterialet är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Det finns redan nu en skyldighet för åklagaren att tillhandahålla förundersökningens sidomaterial på ett överskådligt sätt, även om det inte finns något krav på att det ska ske i form

---

<sup>1</sup> Med misstänkt avses i detta avsnitt såväl misstänkt i en förundersökning som den person som avses i 1 § preventivlagen.

av en förteckning. Vårt förslag om en sidomaterialsförteckning innebär att det blir tydligt att den misstänkte har rätt till en förteckning och vid vilken tidpunkt den rätten uppstår. Den misstänktes rättigheter och möjligheter att försvara sig stärks därmed. Detsamma gäller förslaget om att i princip samtliga upptagningar och uppteckningar ska bevaras så länge förundersökning eller rättegång pågår.

Det finns flera exempel på att lagstiftaren i förarbetena har förklarat avsikten med en bestämmelse som rör hemliga tvångsmedel utan att avsikten tydligt återspeglas av bestämmelsens ordalydelse, vilket bitvis har gjort tillämpningen mindre enhetlig och förutsebar än den hade behövt vara. Våra förslag om att tillståndets omfattning ska anges i tillstånd till postkontroll och att endast meddelanden som den misstänkte deltar i får avlyssnas är avsedda att undanröja utrymmet för generösa tolkningar av bestämmelserna. På så sätt blir bestämmelserna mer förutsebara. Det blir också mindre risk för att tillståndsgivaren och den som verkställer tillståndet gör olika bedömningar om tillståndets omfattning.

Rättssäkerheten stärks även av den tillsyn som görs av olika myndigheter. Sådan tillsyn är till stor del beroende av att det finns ordentlig dokumentation. Genom vårt förslag på en lagstadgad dokumentationsskyldighet framhävs dokumentationens vikt och det blir tydligare för tillämparen vilka skyldigheter som finns. Tillsynsorganen ges därigenom både bättre förutsättningar för tillsyn och tydligare stöd för kritik som avser bristfällig dokumentation.

Förslaget om en förändrad bestämmelse om hur överskottsinformation får användas förtydligar den verkställande myndighetens mandat att behandla överskottsinformation, så att det bättre stämmer överens med den avsikt som lagstiftaren framfört i förarbeten. Det blir därigenom mer förutsebart för såväl tillämpare som allmänhet hur uppgifter från hemliga tvångsmedel får användas. Förslaget att ta bort begränsningarna att i vissa fall inleda förundersökningar om brott, på grund av överskottsinformation, innebär i sig inga rättssäkerhetsvinster. Däremot innebär de utvidgade möjligheterna att använda uppgifterna i redan befintliga förundersökningar att utredningarna kan bli mer robusta och därigenom utgöra ett bättre underlag för åklagare, misstänkt, försvarare och domstol under förundersökning och rättegång.

## Ökad uppkläring av brott

Vårt förslag om en utvidgning av möjligheterna att använda överskottsinformation innebär att de brottsbekämpande myndigheterna ges större möjligheter att utreda brott.

Överskottsinformation från hemlig övervakning och avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, som görs inom en förundersökning, får med vårt förslag i större utsträckning användas för att inleda förundersökningar om bötesbrott. Någon beaktansvärd ökning av brottsuppkläringen i denna del kan emellertid inte förväntas. Det har inte heller varit det primära syftet med vårt förslag. Används informationen kan det nämligen finnas risk för att avlyssningen eller övervakningen blir avslöjad och den pågående utredningen kan förstöras. Eftersom det är fråga om mindre allvarlig brottslighet kan det därför ibland vara motiverat att inte använda överskottsinformation. Uppklaringen av dessa brott kan emellertid antas öka något.

Nuvarande begränsningar för att använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och hemliga tvångsåtgärder i preventivt syfte för att utreda brott är stränga. Vårt förslag att ta bort dessa begränsningar kan därför antas få en positiv effekt på brottsbekämpningen, främst vad avser uppgifter från hemlig rumsavlyssning. Det ska emellertid poängteras att det ges få tillstånd till såväl hemlig rumsavlyssning som tvångsåtgärder enligt preventivlagen.

Säkerhetspolisen ansvarar för bekämpningen av den brottsliga verksamheten som preventivlagen används för. Som framgår av avsnitt 7.4.3 kan Säkerhetspolisens verksamhet av flera anledningar ofta försvåras, om användningen av hemliga tvångsmedel exponeras i alltför hög grad. Det gäller både generellt och i enskilda fall. All överskottsinformation från preventiva tvångsåtgärder kommer därför fortfarande inte att kunna användas för att utreda brott. Säkerhetspolisen har emellertid uppgett att det ofta har varit de stränga begränsningarna som hindrat dem från att använda informationen. Det får därför antas att en viss ökning av brottsuppkläringen kommer att ske även avseende uppgifter från tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen.

Den största procentuella ökningen av användning av överskottsinformation kommer troligen att avse uppgifter från hemlig rumsavlyssning. Hemlig rumsavlyssning används mot allvarlig brottslighet, som ofta utförs i kriminella miljöer, där flera andra brott begås.

De nuvarande begränsningarna att använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning för att utreda brott omfattar dessutom många relativt allvarliga brott. Det finns alltså ett problem med att använda överskottsinformationen, eftersom det kan riskera att avlyssningen eller övervakningen därigenom avslöjas. Eftersom hemlig rumsavlyssning bara används i förundersökningar, kommer emellertid åtgärden i många fall ändå att bli känd efter en tid, på grund av regler om underrättelse i efterhand och om partsinsyn, i vart fall om åtal väcks. Det lär således ofta vara proportionellt att, åtminstone efter en tid, använda sig av överskottsinformationen för att utreda brott.

En utgångspunkt vid beräkningen av våra förslags påverkan på brottsbekämpningen kan tas i den statistik som framgår av regeringens skrivelse 2017/18:69. I den redovisas såväl antal tillstånd som nyttan av tvångsmedelsanvändningen (nyttan från Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning och från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation redovisas dock inte). Under åren 2015 och 2016 omfattades varje år ungefär 1 200 personer av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, 120 personer av hemlig kameraövervakning och drygt 50 personer av hemlig rumsavlyssning. Överskottsinformation från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har använts för att utreda brott i ungefär 10 procent av utredningarna. Motsvarande siffra för hemlig kameraövervakning är 6 procent och för hemlig rumsavlyssning 16 procent år 2015 och 11 procent år 2016. Totalt rör det sig om omkring 100 utredningar som överskottsinformation har kunnat lämnas ifrån. Som nämnts ovan kan det inte förväntas någon massiv ökning av användandet av överskottsinformation. Den största procentuella ökningen har vi antagit kommer att ske för hemlig rumsavlyssning, men å andra sidan meddelas det inte särskilt många sådana tillstånd per år. Det är inte heller säkert att alla tillstånd som meddelas kan verkställas. Statistiskt sett blir sålunda effekterna av våra förslag relativt små för brottsbekämpningen.

### 8.2.2 Inga offentligfinansiella effekter

De förteckningar som vi föreslår att åklagarna ska upprätta, om den misstänkte eller försvararen begär det, lär i flera fall redan i dag upprättas, i enlighet med Åklagarmyndighetens riktlinjer. Vi beräknar



emellertid att antalet förteckningar kommer att öka om förslaget genomförs, eftersom den misstänkte och försvararen blir tydligare uppmärksammade på sin rätt till en förteckning. Det innebär sålunda ett visst extra arbete för åklagarna. Någon större kostnadsökning lär det emellertid inte innebära för Åklagarmyndigheten. Det får även antas att myndigheten tidigare, i samband med upprättandet av riktlinjerna, tagit en eventuell kostnadsökning i beaktande.

Mer dokumentation kan leda till en ökad arbetsbörda för den som ska dokumentera men också en minskad arbetsbörda för den som ska ta över ett påbörjat ärende eller den som ska granska hur ärendet genomförts. Den eventuella skillnad i arbetsbörda som kan bli följden av vårt förslag får emellertid antas endast bli marginell, i synnerhet eftersom vårt förslag till stor del motsvarar myndigheternas föreskrifter och riktlinjer kring dokumentation.

De ytterligare förundersökningar som kan komma att inledas om våra förslag om överskottsinformation genomförs bedöms inte öka kostnaderna för de brottsbekämpande myndigheterna eller domstolarna annat än marginellt. Därtill kommer utredningsmaterial från hemliga tvångsmedel i större utsträckning att kunna tillföras befintliga förundersökningar och därmed minska behovet av andra utredningsåtgärder. Inte heller det bedöms emellertid få någon större effekt på myndigheternas kostnader.

Våra övriga förslag bedöms inte heller innebära några nämnvärda kostnadsökningar eller besparingar för rättsväsendet, tillsynsmyndigheterna eller några andra offentliga organ.

### **8.2.3 Inga konsekvenser för miljön**

En miljörelevansbedömning har gjorts utifrån de riktlinjer som uppställts av Regeringskansliet. Vi bedömer att våra förslag inte får någon miljöpåverkan.

### **8.2.4 Inga övriga konsekvenser**

Vi bedömer att förslagen inte får några andra sådana konsekvenser som anges i kommittéförordningen (1998:1474) än dem som redogjorts för i detta avsnitt.

### 8.3 Ikraftträdande

**Förslag:** Den föreslagna regleringen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Äldre bestämmelser om möjligheterna att använda överskotts-information ska gälla för uppgifter från tvångsåtgärder som verkställts före ikraftträdandet.

Med undantag för förslaget om utvidgade möjligheter att använda överskottsinformation, finns det i dag inga hinder mot att tillämpa nuvarande bestämmelserna på ett sådant sätt så att de stämmer överens med de förslag vi gett. I många fall följer redan en sådan tillämpning av myndigheternas föreskrifter och riktlinjer. Åklagaren kan på begäran av den misstänkte upprätta en förteckning över förundersökningens sidomaterial, rätten kan ange vilka försändelser som ett tillstånd till postkontroll omfattar, den som granskar en upptagning från hemlig avlyssning kan avbryta granskningen om den som åtgärden riktats mot inte deltar i meddelandet, upptagningar och uppteckningar kan bevaras och förstöras i enlighet med vårt förslag och dokumentation kan ske på sätt som har föreslagits. Det finns därför inte ett akut behov av att genomföra förslagen, som i många delar utgör förtydliganden. Samtidigt har vi bedömt att nuvarande reglering inte är så precis och tydlig som Europakonventionen kräver. Vi har också bedömt att regleringen ger upphov till risker för att tillämpningen av den inte uppfyller kraven främst i Europakonventionen. En reglering bör därför träda i kraft så snart som är möjligt.

När det gäller förslaget om överskottsinformation är ett ikraftträdande mer brådskande, eftersom den nuvarande regleringen innebär ett förbud för de brottsbekämpande myndigheterna att i vissa fall använda uppgifterna, samtidigt som det kan finnas ett krav enligt Europakonventionen att använda dem. Tillämparen riskerar därmed att hamna i en ohållbar situation. Ytterligare ett skäl för ett snart ikraftträdande är att det, enligt vår bedömning, i vissa delar saknas tillräckligt lagstöd för att använda överskottsinformation på sätt som lagstiftaren avsett.

Det är samtidigt viktigt, i synnerhet när det gäller hemliga tvångsmedel, att lagstiftandet inte påskyndas på ett sätt som innebär att remissinstanserna, regeringen och riksdagen inte får möjlighet att till fullo sätta sig in i förslagen och konsekvenserna av dem. Det kan

också, som nämns i avsnitt 7.1.2, finnas anledning att göra en större redaktionell översyn av tvångsmedelsregleringen. En förändring av LSU bör också övervägas, i de delar som motsvarar bestämmelser som våra förslag rör. Vid en sammantagen bedömning föreslår vi att samtliga bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Övergångsbestämmelser behövs inte, förutom för bestämmelserna om användning av överskottsinformation. Utvidgningarna att använda överskottsinformation får generellt anses vara till nackdel för den som är eller blir misstänkt för det brott som uppgifterna avser. Av förutsebarhetsskäl bör därför dessa bestämmelser endast tillämpas på uppgifter från hemliga tvångsåtgärder som verkställts efter att den tillämpliga bestämmelsen trätt i kraft. För uppgifter från tvångsåtgärder som verkställts före ikraftträdandet ska alltså äldre bestämmelser gälla.



## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

#### 23 kap.

##### 21 a §

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen *samt en förteckning över sådana handlingar som avses i andra stycket*. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska en kopia *av protokollet eller anteckningarna* lämnas eller sändas till försvararen.

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 protokollet eller anteckningarna. En sådan kopia behöver inte lämnas om det finns

1. risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare, eller

2. hinder mot det med hänsyn till materialets omfattning eller karaktär.

När den misstänkte eller försvararen får ta del av ett protokoll eller en annan handling som innehåller sekretessbelagd uppgift, får ett förbehåll göras i enlighet med 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller regler om den misstänktes rätt till kopior av förundersökningsmaterialet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Ett tillägg har gjorts i första stycket. Ändringen innebär att den misstänkte och försvararen har rätt att få en förteckning över förundersökningens sidomaterial, dvs. det material som inte finns med i protokollet. Förteckningen ska på ett tydligt och enkelt sätt åskådliggöra vilket material som finns. Den ska även omfatta sådant material som åklagaren bedömt att den misstänkte, på grund av sekretess, inte kan få del av. Sådana handlingar bör så långt som möj-

ligt beskrivas i förteckningen och inte endast benämnas som sekretessbelagd handling, jämför 10 kap. 3 § första stycket OSL. Det är åklagarens skyldighet att se till att en förteckning upprättas och överlämnas till den misstänkte eller försvararen, om de begär det. Däremot omfattas inte förteckningen av de handlingar som ska lämnas eller sändas till en offentlig försvarare enligt paragrafens andra mening. Förteckningen får enligt tredje stycket lämnas ut med förbehåll.

## 27 kap.

### 9 §

Rätten får förordna att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag *ska*, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande *ska* meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet *ska* det *anges vilka försändelser förordnandet omfattar och* tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar *ska* befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne *ska* omedelbart pröva om beslag *ska* ske.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att rätten ska kunna förordna om kvarhållande av försändelse (postkontroll). Övervägandena finns i avsnitt 7.2.5.

Utöver mindre moderniseringar av språket i paragrafen har ett tillägg gjorts i *andra stycket*. Ändringen innebär att det i rättens och åklagarens tillstånd till postkontroll alltid ska framgå vilka försändelser som förordnandet omfattar. Det kan t.ex. vara alla försändelser till eller från en viss adressat. Men förordnandet bör inte ges större omfattning än vad som är oundgängligen nödvändigt. Om möjligt bör därför förordnandet begränsas ytterligare. Är syftet att stoppa gods av viss storlek bör t.ex. mindre kuvert och vykort inte omfattas av tillståndet. Är det möjligt att ange kännetecken på den eller de förväntade försändelserna bör så göras. Tillståndet ska utfor-

mas på ett tydligt och precist sätt, så att personal vid befordringsföretaget inte behöver göra några avvägningar om försändelser omfattas av förordnandet eller inte.

## 20 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, om inte annat följer av andra stycket, endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, utöver vad som anges i första stycket, ske i syfte att utreda vem som skäligen misstänkas för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Övervakning som innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden får dock endast avse förfluten tid.

*Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den misstänkte deltar i eller utförs för att kunna utröna om det är fråga om ett sådant meddelande. Om det under avlyssningen kommer fram att den misstänkte inte deltar i meddelandet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.*

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för när hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

*Tredje stycket* är nytt. Tillstånden till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är kopplade till nummer, andra adresser eller kommunikationsutrustningar. Dessa kan användas av andra personer än den misstänkte och således för samtal och andra meddelanden

som den misstänkte inte deltar i. Ändringen av bestämmelsen tydliggör att sådana meddelanden inte är avsedda att avlyssnas.

Det nya stycket innebär att det bara är samtal och andra meddelanden som den misstänkte deltar i som får avlyssnas. Därtill får avlyssningen utföras för att kunna utröna om den misstänkte deltar i det avlyssnade meddelandet.

Den misstänkte deltar i meddelandet om han eller hon utgör en av kommunikationspartnerna, t.ex. genom att skriva eller motta ett e-postmeddelande eller genom att samtala över telefon. Den misstänkte kan delta i ett samtal även genom att bara lyssna, utan att säga något. Kan man med viss säkerhet, på grund av konkreta omständigheter, säga att någon av meddelandets parter kommunicerar som ombud för den misstänkte, anses även det som att den misstänkte deltar i meddelandet, som därför får avlyssnas. Den situation som avses är att personen fått eller får direkta instruktioner av den misstänkte om vad som ska kommuniceras. Däremot kan den misstänkte inte anses delta i ett meddelande där två andra personer kommunicerar om den misstänkte eller där den ena personen ber den andre hälsa den misstänkte något (såvida det inte är fråga om en ombudssituation).

Avlyssning av meddelanden får göras även för att kunna utröna om den misstänkte deltar i meddelandet. Ett exempel på detta är att meddelandet spelas in för att granskas först vid ett senare tillfälle. Ett annat exempel är att man i förväg inte vet om det är den misstänkte som vid tillfället använder någon av de kommunicerande adresserna eller utrustningarna. Det innebär emellertid inte att man t.ex. kan ta del av ett helt samtal, eftersom det alltid finns en möjlighet att den misstänkte deltar mot slutet av samtalet. Framgår det att det endast är andra personer än den misstänkte som kommunicerar, ska avlyssningen eller granskningen genast avbrytas, såvida det inte finns konkreta misstankar om att den misstänkte senare kommer att delta i samma meddelande eller konversation. En möjlighet är att göra nedslag och lyssna en kortare stund på flera ställen i upptagningen, för att utesluta att den misstänkte senare deltar i meddelandet.

Om det framkommer att den misstänkte inte deltar i meddelandet ska avlyssningen omedelbart avslutas. Vid realtidsavlyssning ska själva avlyssningen, inklusive eventuell upptagning, omedelbart avbrytas. Vid granskning i efterhand av upptagningar ska gransk-



ningen omedelbart avslutas. Upptagningen bör i avlyssningssystemet markeras som samtal som den misstänkte inte deltar i, för att undvika ytterligare granskningar. Någon omedelbar förstörandeskyldighet av uppteckningen finns däremot inte.

### 23 a §

*Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får upptagningar och uppteckningar samt uppgifter som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller åtgärd som avses i 9 eller 9 a §, efter beslut från åklagare, användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. Åklagaren får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för den som uppgifterna avser, utredningen eller något annat motstående intresse.*

Paragrafen reglerar hur överskottsinformation från användning av hemliga tvångsmedel får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Bestämmelsens första stycke har ändrats. Andra och tredje stycket har utgått.

Uppgifter från verkställigheten av hemliga tvångsmedel kan vara användbara även utanför den förundersökning som tvångsåtgärden används i. Det kan t.ex. framkomma uppgifter som kan användas för att förhindra förestående brottslighet, avbryta pågående brott eller utreda ett annat begånget brott än det som tvångsåtgärden avsett. Uppgifterna kan vara användbara t.ex. i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller för övergripande brottsförebyggande ändamål. Även andra myndigheter kan ha nytta av uppgifterna. Det kan t.ex. framkomma uppgifter om att ett barn far illa eller att en person som uppbär bidrag har oredovisade inkomster. Därtill kan uppgifterna vara relevanta för andra än myndigheter, t.ex. vid arbetsrättsliga spörsmål eller i bedömningen av om en advokat följt god advokatsed.

Genom bestämmelsens nya utformning tydliggörs att upptagningar, uppteckningar och uppgifter från hemliga tvångsmedel (även postkontroll) får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet att få använda tvångsmedlet. Det betyder emellertid inte att uppgifterna och materialet kan användas fritt; det

måste finnas en laglig grund för behandlingen. Dataskyddsbestämmelser och sekretesslagstiftning kan hindra att uppgifterna behandlas för det aktuella ändamålet eller att de överlämnas till annan myndighet eller enskild. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska även beaktas om det, med hänsyn till motstående intressen, är rimligt att använda eller överlämna uppgifterna. Vid en sådan bedömning ska bl.a. beaktas det integritetsintrång som användandet eller överlämnandet riskerar att innebära för den enskilde. Även risken för att syftet med den hemliga tvångsåtgärden eller utredningen i övrigt blir förstörd bör beaktas, liksom om polisens metoder eller formatörer kan antas bli röjda, om uppgifterna används. Om upptagningar och uppteckningar ska överlämnas, ska det bedömas om det inte är tillräckligt att endast uppgifterna lämnas vidare. Eftersom upptagningar och uppteckningar oftast är mer integritetskänsliga än bara uppgifterna från dem och de sällan behövs för annat än bevisning, lär en proportionalitetsprövning oftast resultera i att upptagningar och uppteckningar inte ska lämnas vidare, förutom till andra förundersökningar. Den som beslutar om att lämna ut material ska även beakta risken för spridning och att materialet inte kommer att bli förstört inom den tid som anges i 24 §. Det ankommer däremot inte på den åklagare som beslutar om utlämnande till t.ex. en annan myndighet att tillse att mottagaren har rättsligt stöd för sin behandling av uppgifterna. Det måste i stället kontrolleras av mottagaren.

Bestämmelsen kan primärt ses som ett förtydligande att den omständigheten att uppgifterna och materialet kommer från användning av hemliga tvångsmedel i sig inte utgör någon begränsning att använda uppgifterna.

Bestämmelsen avser sådana uppgifter som genom tvångsmedelsanvändningen ändå kommit den brottsbekämpande myndigheten till handa. Den utgör inte något stöd för att använda den hemliga tvångsåtgärden för att få tillgång till ytterligare överskottsinformation. Det är t.ex. inte tillåtet att fortsätta lyssna efter överskottsinformation, om tvångsåtgärden annars hade avbrutits. Om myndigheten vill avlyssna adressen eller utrustningen för ett nytt ändamål, krävs det således ett nytt tillstånd. Det gäller även om den ursprungliga tvångsåtgärden fortsätter.

Bestämmelsen utgör inte något stöd för att bevara upptagningar och uppteckningar i större omfattning än vad som anges i 24 §.

För att uppgifterna eller materialet ska få användas utanför förundersökningen krävs det beslut om det av åklagare. Det är inte tillräckligt med ett generellt beslut om att överskottsinformation i ärendet får användas, utan det ska fattas beslut om varje enskild användning. Det är i första hand förundersökningsledaren som bestämmer om överskottsinformationen ska användas utanför förundersökningen. I enlighet med Åklagarmyndighetens interna bestämmelser kan emellertid en överåklagare vid myndighetens Utvecklingscentrum i vissa fall besluta att uppgifterna eller materialet ska lämnas ut, om det uppstår oenighet. Om förundersökningen övergått till en annan myndighet bör beslutet i första hand tas av den åklagare som tidigare var förundersökningsledare.

Beslutet att använda eller lämna ut överskottsinformation ska dokumenteras. I vissa fall kan det även vara lämpligt att beslut om att inte använda överskottsinformationen dokumenteras.

De tidigare begränsningarna som fanns att i vissa fall utreda och inleda förundersökningar på grund av överskottsinformation har tagits bort.

## 24 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och uppteckningar som avses i första stycket ska bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de *därutöver* bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

*Upptagningar och uppteckningar som används vid en annan förundersökning med stöd av bestämmelserna i 23 a § ska, trots vad som föreskrivs i första stycket om förstörande, bevaras till dess den förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.*

*Upptagningar och uppteckningar får förstöras tidigare än vad som framgår av andra och tredje styckena om den misstänkte medger det.*

Paragrafen reglerar hanteringen av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Andra stycket har ändrats. Tredje stycket har utgått och ersatts av två nya stycken.

Genom ändringarna i *andra stycket* tydliggörs att samtliga upptagningar och uppteckningar, med undantag för sådana som enligt 22 § ska förstöras omedelbart, ska bevaras till dess förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt, dvs. genom slutligt beslut eller dom, som vunnit laga kraft. Till skillnad från tidigare ska alltså även sådana upptagningar och uppteckningar som åklagaren anser sakna betydelse bevaras. Bevarandetiden för upptagningar och uppteckningar som används för att förhindra brott är oförändrad.

Om åtal väckts, målet avgjorts slutligt och förundersökningen i direkt samband med det återupptas, t.ex. på grund av en friande dom, ska materialet bevaras till dess förundersökningen på nytt avslutats, lagts ned, eller om nytt åtal väckts, målet avgjorts slutligt. På liknande sätt ska materialet fortsätta bevaras om förundersökningen och materialet omfattar flera personer men domen endast avsett en av dem och förundersökningen i övrigt alltjämt pågår.

Liksom tidigare gäller förstörandeskyldigheten inte upptagningar och uppteckningar som tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom eller som har getts in till domstol. För dem gäller de bestämmelser om gallring som i övrigt gäller för dessa handlingar.

Det nya *tredje stycket* avser upptagningar och uppteckningar som, med stöd av bestämmelserna om överskottsinformation, används i andra förundersökningar. Dessa upptagningarna och uppteckningarna lär oftast utgöra kopior av delar av de upptagningar och uppteckningar som finns i den ursprungliga förundersökningen. Detta material ska bevaras till dess att den mottagande förundersökningen lagts ned, avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Förstörandetidpunkten av originalmaterialet, som finns i den ursprungliga förundersökningen, påverkas däremot inte. Det materialet ska således bevaras och förstöras i enlighet med bestämmelsens andra stycke.

Upptagningar och uppteckningar som såväl åklagaren som den misstänkte eller dennes försvarare anser vara betydelselösa bör inte bevaras. Åklagaren får därför, enligt *fjärde stycket*, besluta om förstörande tidigare än vad som framgår av tidigare stycken, om den

misstänkte eller dennes försvarare medger det. Det finns inget formellt krav på hur medgivandet ska ske men det ska vara uttryckligt och dokumenteras. Det är åklagarens beslut om materialet ska bevaras eller förstöras. Den misstänkte kan således inte tvinga fram ett förstörande med stöd av denna bestämmelsen.

Det tidigare tredje stycket har av redaktionella skäl utgått. Liksom tidigare innebär skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar inte att uppgifterna från materialet måste raderas, om det finns laglig grund för att behandla dem. Det är alltså, oavsett vilket av de aktuella tvångsmedlen som använts, möjligt att behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med lag, trots att själva upptagningarna och uppteckningarna kan ha förstörts.

De särskilda begränsningarna för behandling av uppgifter från hemlig rumsavlyssning har tagits bort, som en följd av ändringen i 23 a §.

### 35 §

*Beslut och andra åtgärder som rör hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller förordnande som avses i 9 eller 9 a § ska dokumenteras om de avser*

- 1. verkställighet av tillståndet,*
- 2. avlyssningsförbudet i 22 §,*
- 3. upphävande av tillståndet,*
- 4. användning av upptagningar, uppteckningar och uppgifter som avses i 23 a §,*
- 5. förstörande som avses i 22 § tredje stycket eller 24 § andra eller tredje stycket,*
- 6. åtgärder som avses i 25 a §, eller*
- 7. underrättelse till enskild.*

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om dokumentation av beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel – är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Av bestämmelsen följer att det finns en skyldighet att i vissa fall dokumentera beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel. Bestämmelsen hindrar inte att annan dokumentation görs, om det är lämpligt. Paragrafen ersätter inte heller andra bestämmelser som ålägger någon en förpliktelse att dokumentera. Bestämmelsen kan

i stället sägas utgöra en miniminivå för vilken dokumentation som krävs.

Det är förundersökningsledaren som ansvarar för att beslut och åtgärder dokumenteras. Dokumentationen behöver dock inte göras vid förundersökningsledarens myndighet, utan bör göras av den som tar beslutet eller utför åtgärden. Uppgifterna ska dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt för t.ex. tillsynsmyndigheter och framtida beslutsfattare att på ett överskådligt sätt kunna följa beslut och andra åtgärder i varje ärende.

Dokumentationen bör ske på ett enhetligt sätt. Åklagarmyndigheten bör meddela föreskrifter eller riktlinjer om vilka exakta uppgifter som ska dokumenteras. Sådana föreskrifter eller riktlinjer bör utformas i samråd med andra brottsbekämpande myndigheter och med SIN. Bland uppgifter som ska dokumenteras kan följande nämnas.

Uppgifter som ska dokumenteras enligt *första punkten* är datum och tidpunkt för när verkställighet av den hemliga tvångsåtgärden vid varje tillfälle påbörjats och avslutats samt vilken adress, utrustning eller plats som verkställigheten avser. Det ska också, om möjligt, framgå vilka elektroniska meddelanden som övervakats eller avlyssnats, t.ex. genom att ange tid och typ av meddelande (samtal, sms, e-post, ip-paket, etc.). Även datum och tid för första granskningen av upptagningar och uppteckningar ska dokumenteras. Det ska också framgå vem det är som gjort första granskningen av materialet, oavsett om det sker i realtid eller i efterhand. Det är tillräckligt att det framgår genom t.ex. en elektronisk signatur eller ett användarnamn, som går att spåra till en fysisk person. Uppgifter enligt denna punkt lär oftast dokumenteras automatiskt av myndigheternas informationssystem för övervakning och avlyssning.

Av *andra punkten* följer att åtgärder och beslut hänförliga till avlyssningsförbudet ska dokumenteras. Det ska sålunda dokumenteras vilka upptagningar och uppteckningar, bevarade eller förstörda, som involverar personer som avses i 22 §. Av dokumentationen ska även framgå vilka beslut som tagits angående om avlyssningen eller granskningen ska fortsätta eller avbrytas, när besluten togs och av vem. I förekommande fall ska det anges efter hur lång tid avlyssningen eller granskningen avbröts. Det ska också framgå vilka som tagit del av det material som förstörts. Beslut och åtgärder som rör förstöring av materialet ska dokumenteras i enlighet med femte punk-

ten. Uppgifterna bör dokumenteras i övervaknings- och avlyssnings-systemet, i anslutning till övriga uppgifter om upptagningen eller upp-teckningen.

Enligt *tredje punkten* ska beslut och åtgärder som rör upphävande av tillståndet dokumenteras. Beslutets datum, tid och beslutsfattare ska framgå. Att datum och tid för när avlyssningen eller övervakningen faktiskt avslutades ska dokumenteras framgå av första punkten. Dokumentationen bör finnas hos såväl beslutsfattande som verkställande myndighet.

*Fjärde punkten* avser dokumentation av åtgärder och beslut som rör användning av överskottsinformation. Beslut om att använda överskottsinformation ska dokumenteras. Det ska även framgå vilka upptagningar, upp-teckningar och uppgifter som lämnats vidare, vart de lämnats och för vilket ändamål de ska användas. Vidare ska det framgå vem som övertagit ansvaret för förstöring. Uppgifterna ska dokumenteras av beslutsfattaren, dvs. åklagaren. I vissa fall kan det även vara lämpligt att dokumentera ett beslut om att inte använda eller lämna ut överskottsinformation. Så kan t.ex. vara fallet om det är relevant för senare ställningstaganden, om det kommer att begäras att överåklagare prövar frågan eller när det annars kan vara av vikt att veta att överväganden har gjorts. Uppgifterna lär ofta dokumenteras i Åklagarmyndighetens diariesystem *HTM-Cåbra*.

Enligt *femte punkten* ska datum, tid och beslutsfattare för beslut om förstöring dokumenteras. Motsvarande uppgifter för verkstäl-ligheten av beslutet ska antecknas. Dokumentationen bör finnas hos såväl den beslutsfattande som den verkställande myndigheten. Även tidpunkter som är relevanta för bedömningen av när materialet ska förstöras ska dokumenteras, t.ex. när en förundersökning lades ner eller när ett mål i domstolen avgjorts slutligt. Sådan information bör finnas hos den myndighet som ska besluta om förstöring.

*Sjätte punkten* avser dokumentation av verkställighet av tillträdes-tillstånd. Om myndigheten med stöd av ett tillträdestillstånd i hem-lighet skaffar sig tillträde till och installerar tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång, ska datum och plats för intrånget dokumenteras. Vidare ska det dokumenteras vilket slags tekniskt hjälpmedel (ljud- eller bildupptagningsutrustning) som instal-lerats samt om ingreppet inneburit någon egendomsskada och i så fall i vad skadan består. Motsvarande uppgifter ska dokumenteras när hjälpmedel tas bort eller görs obrukbara.

Av *sjunde punkten* följer att datum, tid och beslutsfattare ska dokumenteras för beslut om underrättelse till enskild. Det gäller såväl beslut om att underrätta, som att skjuta upp eller underlåta underrättelse. Om underrättelse skjuts upp eller underlåts ska skälen för det framgå. Uppgifter om när underrättelse verkställs ska också framgå. En kopia av underrättelsen bör finnas.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

### 22 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare.

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen ska dock 27 kap. 24 § andra stycket rättegångsbalken tillämpas.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. En sådan handling ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

Paragrafen reglerar bl.a. hanteringen av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Ändringen i *andra stycket* beror på att 27 kap. 24 § RB får en annan utformning. Hänvisningen avser tillämpliga delar av bestämmelsen i rättegångsbalken. Ändringen är rent redaktionell. Några överväganden i övrigt har inte gjorts, se avsnitt 7.3.4.



### 9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

#### 2 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den person som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

*Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse meddelanden som den person som avses i 1 § deltar i eller utförs för att kunna utröna om det är fråga om ett sådant meddelande. Om det under avlyssningen kommer fram att personen inte deltar i meddelandet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.*

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för när hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

*Andra stycket* är nytt. Ändringen motsvarar den av 27 kap. 20 § RB, se författningskommentaren till den paragrafen.

#### 8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § första stycket 1–7 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, och

2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

*I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt 4 § ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, de försändelser som tillståndet omfattar anges.*

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

Paragrafen reglerar vad ett tillståndsbeslut ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.5.

*Fjärde stycket är nytt. Ändringen motsvarar den i 27 kap. 9 § andra stycket RB, se författningskommentaren till den paragrafen.*

## 12 §

*Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får upptagningar och uppteckningar samt uppgifter som framkommit vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, efter beslut från åklagare, användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. Åklagaren får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för den som uppgifterna avser, syftet med tvångsåtgärden eller något annat motstående intresse.*

Paragrafen reglerar hur överskottsinformation får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Bestämmelsens första stycke har ändrats. Andra stycket har utgått. Ändringarna motsvarar dem i 27 kap. 23 a § RB, se författningskommentaren till den paragrafen. Någon förundersökningsledare finns dock inte för ärenden enligt preventivlagen. I stället är det den åklagare som är ansvarig för ärendet som i första hand ska besluta om hur överskottsinformation ska användas.

## 13 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Paragrafen reglerar hanteringen av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

De tidigare särskilda begränsningarna i *tredje stycket* för behandling av uppgifter från upptagningar och uppteckningar har tagits bort, som en följd av att begränsningarna i 12 § avseende användning av överskottsinformation har utgått. Även den resterande delen av stycket har, av redaktionella skäl, utgått. Liksom tidigare innebär skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar inte att uppgifterna från materialet måste raderas, om det finns laglig grund för att behandla dem.

## 19 §

*Beslut och andra åtgärder enligt denna lag ska dokumenteras om de avser*

1. *verkställighet av tillståndet,*
2. *avlyssningsförbudet i 11 §,*
3. *upphävande av tillståndet,*
4. *användning av upptagningar, uppteckningar och uppgifter som avses i*

## 12 §,

5. *förstörande som avses i 11 § andra stycket eller 13 § andra stycket, eller*
6. *underrättelse till enskild.*

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om dokumentation av beslut och åtgärder som rör tvångsmedelsanvändning enligt lagen – är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Paragrafen motsvarar den nya 27 kap. 35 § RB i tillämpliga delar, se författningskommentaren till den paragrafen. Ansvarig åklagare har det huvudsakliga ansvaret för att uppgifterna dokumenteras. Som framgår av kommentaren till den motsvarande bestämmelsen i rättegångsbalken, varken behöver eller bör emellertid all dokumentation göras av åklagaren eller finnas tillgänglig på Åklagarmyndigheten. Finns det inte någon utsedd ansvarig åklagare för ärendet är det den åklagare som ansökt om tvångsåtgärden som är ansvarig för att uppgifterna dokumenteras. I stället för tidpunkt för när förundersökning avslutades (eller motsvarande uppgift) ska det dokumenteras när ärendet enligt preventivlagen avslutades. Med ”ärendet” avses den del av en utredning som avser en viss person som har utsatts för tvångsmedelsåtgärden, jämför prop. 2006/07:133 s. 96.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av experten Anne Ramberg, Sveriges advokatsamfund**

I huvudsak ställer jag mig bakom utredningens väl underbyggda analyser och förslag. Jag delar dock inte utredningens uppfattning och förslag i fråga om överskottsinformation och vill i denna fråga anföra följande.

Överskottsinformation rymmer en mängd frågor som har anknytning till såväl den personliga integriteten som den enskildes rättssäkerhet. En viktig utgångspunkt måste vara att tvångsmedelsanvändningen, som innebär att en stor mängd överskottsinformation inhämtas, inte leder till försämring i bevishänseende eller på annat sätt försvagar den misstänktes processuella rättigheter och rättssäkerhet. Det är givetvis samtidigt viktigt att all brottslighet utreds. Skulle det vid användning av hemliga tvångsmedel komma fram uppgifter om annat brott än det som avsågs med åtgärden, skulle det normalt anses strida mot det allmänna rättsmedvetandet om polisen inte kunde utreda även denna brottslighet vidare. Ett problem med detta synsätt är dock, enligt min mening, att vetskapen om att överskottsinformation får användas både för att utreda och förhindra brottslighet som låg till grund för tvångsmedelsåtgärden, annan brottslighet som det kan framkomma information kring, samt även för helt andra ändamål, är att det finns en uppenbar risk för att användningen av hemliga tvångsmedel kommer att öka, något som utredningen emellertid i princip avfärdar.

Jag delar utredningens analys, att avsaknaden av uttryckligt lagstöd för användning av överskottsinformation inte är förenlig med Europakonventionens krav. Jag delar också bedömningen att den bestämmelse som idag finns är otydlig och riskerar att ge upp-

hov till tolknings- och tillämpningsproblem. Det är från rättssäkerhetsutgångspunkter därför positivt att uttryckligt lagstöd föreslås finnas för all användning av överskottsinformation. Detta är särskilt angeläget i ljuset av att det i Sverige råder fri bevisföring och bevisprövning, samt att det inte finns några begränsningar i fråga om vilka uppgifter som får åberopas. Överskottsinformation kan därför inte avvisas när den åberopas som bevisning, även om bevisvärdet kan påverkas. Detta, sammantaget med de stora integritetsintrång uppgiftsanvändningen flertalet gånger innebär, gör det särskilt angeläget att användningen av överskottsinformation uttryckligen och uttömmande regleras i lag.

Jag delar inte uppfattningen att de begränsningar som idag uppställs för användandet av överskottsinformation vid hemlig rumsavlyssning och i preventivt syfte skulle strida mot Europakonventionen. Jag delar inte heller förslaget till utvidgning.

I betänkandet föreslås en utvidgning av användningen av överskottsinformation i enlighet med föreslagna ändringar i 27:23 a § RB. Den utvidgning av användningen av överskottsinformation som föreslås är enligt min mening problematisk av flera skäl. Användningsområdet är inte helt tydligt. Det är oklart vad som närmare anses omfattas av begreppet ”andra ändamål”. Det kan därför redan på den grunden ifrågasättas om Europakonventionens krav på att den nationella lagstiftningen måste innehålla tillfredsställande mekanismer för att övervaka vad som sker med överskottsinformationen, verkligen är uppfyllt. I detta sammanhang bör även understrykas att det är av största vikt att den proportionalitetsprövning som kommer till direkt uttryck i bestämmelsen, verkligen görs utifrån de specifika förhållanden som gäller i varje enskilt fall.

Enligt utredningen utgör, med undantag för vad som föreslås vid användningen av överskottsinformation för att avbryta och utreda brott, förslaget endast en kodifiering av vad lagstiftaren enligt förarbetena redan har avsett ska gälla och vad som i realiteten utan uttryckligt lagstöd redan äger rum.

Förslaget innebär emellertid att den tillämpningsglidning utan uttryckligt lagstöd, som ägt rum när det gäller överskottsinformation, nu bedöms som förenlig med Europakonventionen och läggs till grund för en utvidgning av den lagstadgade användningen av överskottsinformation. Jag finner detta vara problematiskt. Utvidgningen av rätten till användning av överskottsinformation riskerar

enligt min mening att ytterligare leda till att informationen används i sådana syften som i sig inte skulle motivera användningen av hemliga tvångsmedel.

Det anges i förslaget med hänvisning till ett avgörande i Högsta domstolen att överskottsinformation redan idag kan användas vid bedömning av om en advokat följt god advokatsed. Jag delar inte denna bedömning. Ett sådant lagstadgat användningsområde vore högst olyckligt, särskilt som det normalt skulle presumera att den i lag skyddade advokat/klient-kommunikationen inte skulle beaktas och kommunikationen kunna avlyssnas. Det vore inte en acceptabel ordning.





# Referenser

## Offentligt tryck

### Direktiv

Dir. 2017:14 *En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen.*

Dir. 2017:16 *Datalagring och EU-rätten.*

### Utredningsbetänkanden och promemorior

SOU 1984:54 *Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet.*

SOU 1995:47 *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen.*

SOU 1998:46 *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel.*

Ds 2003:13 *Överskottsinformation.*

SOU 2006:98 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

SOU 2009:70 *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel.*

SOU 2010:14 *Partsinsyn enligt rättegångsbalken.*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

SOU 2011:45 *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.*

SOU 2012:44 *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.*

SOU 2016:65 *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.*

SOU 2017:29 *Brottsdatalag.*

SOU 2017:70 *Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.*

SOU 2017:74 *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning.*

- SOU 2017:75 *Datalagring – brottsbekämpning och integritet.*
- SOU 2017:89 *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet.*
- SOU 2017:100 *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov.*
- SOU 2018:30 *Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.*

### **Propositioner och regeringens skrivelser**

- Prop. 1975/76:209 *Om ändringar i regeringsformen.*
- Prop. 1988/89:124 *Om vissa tvångsmedelsfrågor.*
- Prop. 1995/96:85 *Hemlig kameraövervakning.*
- Prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*
- Prop. 2001/02:191 *Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.*
- Prop. 2002/03:74 *Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering.*
- Prop. 2004/05:143 *Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.*
- Prop. 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.*
- Prop. 2005/06:178 *Hemlig rumsavlyssning.*
- Prop. 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.*
- Prop. 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*
- Prop. 2007/08:163 *Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:85 *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*
- Prop. 2011/12:55 *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation.*

- Skr. 2013/14:60 *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2012.*
- Prop. 2013/14:237 *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.*
- Skr. 2014/15:36 *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013.*
- Skr. 2015/16:49 *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2014.*
- Prop. 2016/17:68 *Misstänkta s rätt till insyn i förundersökningar.*
- Skr. 2016/17:69 *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015.*
- Skr. 2017/18:69 *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2016.*
- Prop. 2017/18:232 *Brottsdatalog.*
- Prop. 2017/18:269 *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning.*

## Nytt juridiskt arkiv II

- NJA II 1943 s. 1 *Den nya rättegångsbalken.*
- NJA II 1960 s. 515 *Översikt av de vid 1960 års riksdag behandlade ärenden, i vilka lagutskott meddelat utlåtande, ävensom redogörelse för vissa av andra utskott behandlade lagfrågor.*

## Rättsfall

### Europadomstolen

- Klass m.fl. mot Tyskland*, mål 5029/71, 6 september 1978.
- X och Y mot Nederländerna*, mål 8978/80, 26 mars 1985.
- Leander mot Sverige*, mål 9248/81, 26 mars 1987.
- Kopp mot Schweiz*, mål 23224/94, 25 mars 1998.
- Rotaru mot Rumänien*, mål 28341/95, 4 maj 2000.
- Khan mot Förenade kungariket*, mål 35394/97, 12 maj 2000.
- Amann mot Schweiz*, mål 27798/95, 16 februari 2000.
- Rowe och David mot Förenade kungariket*, mål 28901/95, 16 februari 2000.

- P.G. och J.H. mot Förenade kungariket*, mål 44787/98, 25 september 2001.
- Greuter mot Nederländerna*, mål 40045/98, 19 mars 2002.
- von Hannover mot Tyskland*, mål 59320/00, 24 juni 2004.
- Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, mål 62332/00, 6 juni 2006.
- Weber och Saravia mot Tyskland*, mål 54934/00, 29 juni 2006.
- Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien*, mål 62540/00, 28 juni 2007.
- Liberty m.fl. mot Förenade Kungariket*, mål 58243/00, 1 juli 2008.
- K.U. mot Finland*, mål 2872/02, 2 december 2008.
- S. och Marper mot Förenade kungariket*, mål 30562/04 och 30566/04, 4 december 2008.
- Iordachi m.fl. mot Moldavien*, mål 25198/02, 10 februari 2009.
- Natunen mot Finland*, mål 21022/04, 31 mars 2009.
- Janatuinen mot Finland*, mål 28552/05, 8 december 2009.
- Kennedy mot Förenade kungariket*, mål 26839/05, 18 maj 2010.
- Uzun mot Tyskland*, mål 35623/05, 2 september 2010.
- Mikolajová mot Slovakien*, mål 4479/03, 18 januari 2011.
- Goranova-Karaeneva mot Bulgarien*, mål 12739/05, 8 mars 2011.
- Gillberg mot Sverige*, mål 41723/06, 3 april 2012.
- Drakšas mot Litauen*, mål 36662/04, 31 juli 2012.
- Roman Zakharov mot Ryssland*, mål 47143/06, 4 december 2015.
- Szabó och Vissy mot Ungern*, mål 37138/14, 12 januari 2016.
- van Wesenbeeck mot Belgien*, mål 67496/10 och 52936/12, 23 maj 2017.

## EU-domstolen

- Tele2 Sverige AB*, mål C-203/15, och *Tom Watson m.fl.* mål C-698/15, dom den 21 december 2016.

## Högsta domstolen

NJA 1993 s. 26.

NJA 1996 s. 577.

NJA 2001 s. 535.

NJA 2003 s. 323.

NJA 2009 s. 917.

NJA 2010 s. 122.

NJA 2011 s. 638.

NJA 2012 s. 1038.

NJA 2014 s. 323.

NJA 2015 s. 631.

Dom i mål T 2480-17, 5 mars 2018.

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1991 not. 421.

RÅ 1994 not. 201.

RÅ 1995 ref. 28.

RÅ 2001 ref. 27.

Dom i mål 2687-17, 20 mars 2018.

## Hovrätterna

RH 2010:36.

Hovrätten för Västra Sverige, mål Ö 4179-17, beslut 4 oktober 2017.

## Myndighetspraxis

### JK

Beslut dnr 3704-04-21, 21 september 2006.

Beslut dnr 7927-07-47, 23 juni 2009.

Beslut dnr 7757-11-47, 10 april 2013.

Beslut dnr 7932-11-47, 10 april 2013.  
Beslut dnr 623-12-47, 10 april 2013.

## JO

JO 2006/07 s. 30, dnr 1638-2003, 28 april 2006.  
JO 2015/16 s. 62, dnr 387-2015, 20 maj 2015.  
JO 2016/17 s. 439, dnr 6673-2014, 30 juni 2016.  
Beslut dnr 7330-2016, 27 december 2017.

## SIN

Uttalande dnr 5-2012 m.fl., 22 maj 2013.  
Uttalande dnr 80-2012, 18 juni 2013.  
Uttalande dnr 16-2013, 18 juni 2013.  
Uttalande dnr 36-2013, 15 november 2013.  
Uttalande dnr 562-2013, 22 maj 2014.  
Uttalande dnr 287-2014, 6 november 2014.  
Uttalande dnr 288-2014, 6 november 2014.  
Uttalande dnr 2107-2014, 11 december 2014.  
Uttalande dnr 325-2014, 18 februari 2015.  
Uttalande dnr 137-2014, 25 mars 2015.  
Uttalande dnr 2088-2014, 25 mars 2015.  
Uttalande dnr 2144-2014, 18 november 2015.  
Uttalande dnr 46-2015, 2 september 2015.  
Uttalande dnr 111-2015, 15 december 2015.  
Uttalande dnr 151-2015, 17 februari 2016.  
Uttalande dnr 86-2015, 16 mars 2016.  
Uttalande dnr 215-2015, 16 mars 2016.  
Uttalande dnr 152-2015, 27 april 2016.  
Uttalande dnr 43-2016, 14 juni 2016.  
Uttalande dnr 109-2016, 14 september 2016.  
Uttalande dnr 144-2016, 14 september 2016.

Uttalande dnr 92-2015, 13 oktober 2016.  
Uttalande dnr 146-2016, 16 november 2016.  
Uttalande dnr 224-2016, 15 december 2016.  
Uttalande dnr 112-2016, 25 januari 2017.  
Uttalande dnr 22-2017, 25 januari 2017.  
Uttalande dnr 44-2016, 16 februari 2017.  
Uttalande dnr 39-2017, 16 februari 2017.  
Uttalande dnr 211-2016, 29 mars 2017.  
Uttalande dnr 145-2016 och 147-2016, 4 maj 2017.  
Uttalande dnr 66-2017, 13 september 2017.  
Uttalande dnr 67-2017, 13 september 2017.  
Uttalande dnr 65-2017, 18 oktober 2017.  
Uttalande dnr 82-2017, 15 november 2017.  
Uttalande dnr 111-2017, 28 mars 2018.  
Uttalande dnr 158-2017, 28 mars 2018.  
Uttalande dnr 99-2017, 3 maj 2018.

## Litteratur

*Bring, Thomas och Diesen, Christian* (2009) Förundersökning, 4:e uppl.

*Danelius, Hans* (2015) Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5:e uppl.

*Fitger, Peter, m.fl.* (2017) Rättegångsbalken, april 2018, Zeteo.

*Heuman, Sigurd, m.fl.* (2017) Sekretess m.m. hos allmän domstol, 5:e uppl.

*Lindberg, Gunnel* (2012) Straffprocessuella tvångsmedel, 3:e uppl.

## Övrigt

Polismyndigheten: *Polismyndighetens riktlinjer för hemlig rumsavlyssning*, PM 2016:20, 16 maj 2016.

Polismyndigheten: *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel*, PM 2017:53, 1 oktober 2017.

Riksrevisionen: *Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, RIR 2016:2, 18 februari 2016.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden: årsredovisning 2016.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden: remissvar över SOU 2017:89, dnr 193-2017, 20 februari 2018.

Åklagarmyndigheten: Riksåklagarens riktlinjer *Underrättelser om hemliga tvångsmedel*, RÅR 2012:1, 29 juni 2012.

Åklagarmyndigheten: RättsPM 2008:4 *Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning*, uppdaterad mars 2014.

Åklagarmyndigheten: RättsPM 2012:8 *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden*, uppdaterad maj 2015.

Åklagarmyndigheten: remissvar över SOU 2015:31, dnr ÅM-A 2015/0743, 28 augusti 2015.

Åklagarmyndigheten: skrivelse till Justitiedepartementet, *Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2017*, dnr ÅM2017-2170, 31 maj 2018.



# Kommittédirektiv 2017:16

## Datalagring och EU-rätten

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2017

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över bestämmelserna om skyldigheten att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation som gäller för leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, samt bestämmelserna om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till sådana uppgifter. Översynen ska ske i syfte att anpassa det svenska regelverket till EU-rätten såsom den uttolkats av EU-domstolen i förhandsavgörandet den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15. Utredaren ska föreslå de förändringar som är nödvändiga för att det svenska regelverket ska vara proportionerligt och ha en ändamålsenlig balans mellan skyddet för enskildas personliga integritet och behovet av uppgifter för att kunna förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott.

Utredaren ska också se över rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna som ska skydda den personliga integriteten när hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet används.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2018. Den del av uppdraget som ges med anledning av EU-domstolens förhandsavgörande om datalagring ska delredovisas senast den 9 oktober 2017.

## Reglerna om datalagring och om vissa hemliga tvångsmedel behöver ses över

Leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster (leverantörerna) ska enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) lagra vissa uppgifter om bl.a. telefonsamtal, internettrafik och meddelandehantering för att uppgifterna ska kunna användas vid brottsbekämpning. Villkoren för de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av dessa uppgifter regleras närmare i LEK, rättegångsbalken och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen).

EU-domstolen har, efter en begäran om ett förhandsavgörande från Kammarrätten i Stockholm, nyligen prövat om de svenska reglerna om datalagring och om tillgången till lagrade uppgifter stämmer överens med EU-rätten. Avgörandet klargör att svensk rätt inte stämmer överens med EU-rätten på ett flertal punkter. Lagstiftningen behöver därför ses över och ändras.

Den 1 januari 2015 permanentades ett antal bestämmelser om hemliga tvångsmedel som fram till dess varit tidsbegränsade. I samband med uppdraget att se över frågorna om datalagring och åtkomst till lagrade uppgifter finns det även skäl att se över hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna som ska skydda den personliga integriteten när man använder dessa hemliga tvångsmedel fungerar.

## Uppdraget att se över den svenska datalagringsregleringen i ljuset av EU-domstolens förhandsavgörande om datalagring

*Den svenska regleringen har prövats av EU-domstolen*

EU-domstolen (förenade målen C 293/12 och C 594/12) ogiltigförklarade i april 2014 det s.k. datalagringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG). Syftet med direktivet var att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser

om skyldighet att lagra vissa uppgifter om elektronisk kommunikation för att säkerställa att uppgifterna är tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av brott som medlemsstaterna anser vara allvarliga. Enligt domstolens bedömning överskred EU:s lagstiftande församlingar sina befogenheter när direktivet antogs, eftersom det inte levde upp till proportionalitetsprincipen när det gällde artiklarna 7, 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Artikel 7 reglerar rätten till respekt för bl.a. privat- och familjelivet och artikel 8 rätten till skydd av personuppgifter. Enligt artikel 52.1 måste varje begränsning i utövandet av fri- och rättigheter som erkänns i EU-stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

Till följd av ogiltigförklaringen faller nu EU-rätten när det gäller datalagring för brottsbekämpning tillbaka på artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (direktiv 2002/58). Där anges närmare under vilka förutsättningar medlemsstaterna får vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som anges i direktivet. Direktivet är inte tillämpligt på verksamheter som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område (artikel 1.3).

Det ogiltigförklarade direktivet genomfördes i svensk rätt genom ändringar i framför allt LEK (prop. 2010/11:46, bet. 2011/12:JuU28, rskr. 2011/12:166). Enligt 6 kap. 16 a § i den lagen är leverantörerna skyldiga att lagra vissa uppgifter som genereras eller behandlas i samband med att tjänster tillhandahålls, för att uppgifterna ska kunna användas vid brottsbekämpning. Lagringsskyldigheten gäller i sex månader från den dag kommunikationen avslutades. Som huvudregel ska den lagringsskyldige sedan genast utplåna uppgifterna (6 kap. 16 d § LEK).

Skyldigheten att lagra data enligt de svenska bestämmelserna ifrågasattes efter EU-domstolens dom där datalagringsdirektivet ogiltigförklarades. Flera leverantörer meddelade att de tänkte sluta

lagra uppgifter enligt de tvingande reglerna i LEK, och i vissa fall att man tänkte radera redan lagrade uppgifter. Post- och telestyrelsen förelade därför flera leverantörer att fortsätta med sin lagring. Med anledning av ett överklagande av ett sådant föreläggande begärde Kammarrätten i Stockholm ett förhandsavgörande från EU-domstolen (mål nr 7380-14). Frågorna tog sikte på rättsläget enligt artikel 15.1 i direktiv 2002/58, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG, och artiklarna 7, 8 och 52.1 i EU-stadgan.

EU-domstolen besvarade kammarrättens begäran om förhandsavgörande genom en dom den 21 december 2016 (förenade målen C-203/15 och C-698/15). EU-domstolens slutsats var bl.a. att en generell och odifferentierad lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation inte är förenlig med EU-rätten. Domstolen framhöll bl.a. att dessa uppgifter sammantagna kan göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vars uppgifter har lagrats, och att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationerna. Domstolen gjorde även vissa uttalanden om förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheternas åtkomst till lagrade uppgifter samt om säkerheten för uppgifterna.

Kammarrätten beslutade dagen därpå att Post- och telestyrelsens föreläggande om fortsatt lagring tills vidare inte ska gälla. Kammarrätten har inte slutligt avgjort målet.

### *Uppgifter som kan lagras*

Den centrala bestämmelsen om lagringsskyldighetens omfattning finns i 6 kap. 16 a § LEK. Skyldigheten omfattar uppgifter som anges som nödvändiga för vissa bestämda syften.

Dessa är preciserade som uppgifter som är nödvändiga för att spåra och identifiera kommunikationskällan, slutmålet för kommunikationen, datum, tidpunkt och varaktighet för den, typ av kommunikation, kommunikationsutrustning samt lokalisering av mobil kommunikationsutrustning vid kommunikationens början och slut. Även uppgifter som genereras eller behandlas vid misslyckade uppringningar ska lagras. Innehållet i kommunikationen lagras däremot inte. Lagringsskyldigheten är närmare strukturerad i vissa teknikslag.

Dessa är angivna som telefonitjänst, meddelandehantering, internetåtkomst och tillhandahållande av kapacitet för att få internetåtkomst (anslutningsform). I 39–43 §§ förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) finns ytterligare bestämmelser om vilka uppgifter som ska lagras.

EU-domstolen har i förhandsavgörandet slagit fast att lagrings-skyldigheten enligt LEK överskrider gränserna för vad som är strängt nödvändigt och att den inte kan anses motiverad i ett demokratiskt samhälle i enlighet med artikel 15.1 i direktiv 2002/58 jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i EU-stadgan. En generell och odifferentierad lagring av uppgifter – utan att det görs någon åtskillnad, begränsning eller undantag utifrån syftet att bekämpa brott – är alltså inte tillåten. I sammanhanget påpekas bl.a. att den omständigheten att lagringen och den senare användningen av uppgifterna sker utan att abonnenten är underrättad om det kan ge de berörda personerna en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning. Det finns enligt EU-domstolen däremot inget hinder mot att i förebyggande syfte tillämpa en riktad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet. En sådan datalagring förutsätter dock att lagringen begränsas till vad som är strängt nödvändig när det gäller vilka slags uppgifter som ska lagras, vilka kommunikationsmedel som avses, vilka personer som berörs och hur länge lagringen ska ske.

Att kunna få tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation är av mycket stort värde för rättsväsendets myndigheter i arbetet med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott, inte minst när det gäller grov brottslighet. Genom att sådana uppgifter finns lagrade – och därmed kan hämtas in av de brottsbekämpande myndigheterna – går det att klarlägga händelser som anknyter till såväl själva brottstillfället som till t.ex. planläggning eller flykt. I många fall, t.ex. vid barnpornografibrott, kan uppgifter om elektronisk kommunikation vara avgörande för att man ska kunna identifiera en misstänkt gärningsman. Uppgifterna har även stor betydelse för att man ska kunna bekräfta brottsmisstankar.

Inom ramen för de riktlinjer EU-domstolen drar upp bör det även i fortsättningen, vid sidan av de uppgifter leverantörerna lagrar frivilligt, finnas ett utrymme för att i lagstiftningen kunna ha tvingande regler för leverantörernas lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation. Hur stort detta utrymme är och vilket behov det finns av det måste dock utredas. Målsättningen är att upprätthålla

ett starkt skydd för de grundläggande rättigheterna som står sig väl vid en rättslig prövning, samtidigt som de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att upprätthålla sin förmåga att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott kan tillgodoses. En särskild fråga i sammanhanget är också vilken effekt domen har på verksamhet som avser Sveriges säkerhet, dvs. sådan verksamhet som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Utredaren ska

- analysera hur reglerna om lagring av uppgifter enligt 6 kap. 16 a § LEK och 39–43 §§ FEK förhåller sig till EU-domstolens dom,
- med beaktande av skyddet för den personliga integriteten och yttrandefriheten, överväga olika alternativ till förändringar i de delar reglerna inte bedöms vara förenliga med domen och belysa fördelarna och nackdelarna med dessa alternativ, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

#### *Tillgången till lagrade uppgifter*

EU-domstolen uttalar sig i domen också om vilka villkor som ska gälla för att behöriga nationella myndigheter ska få tillgång till lagrade uppgifter. För att begränsa tillgången till vad som är strängt nödvändigt krävs, enligt EU-domstolen, i princip att uppgifterna rör personer som misstänks planera, begå eller ha begått ett allvarligt brott eller som på något annat sätt är inblandade i ett sådant brott. När vitala intressen för nationell säkerhet, försvar eller allmän säkerhet hotas av terrorism kan tillgång dock även ges till uppgifter om andra personer. Vidare ska tillgången normalt – utom i brådskande fall – kräva förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet. Den person som de inhämtade uppgifterna rör ska dessutom underrättas om åtgärden så snart en sådan upplysning inte riskerar att skada utredningen.

Bestämmelser om tillgången till uppgifter som ska lagras finns i flera olika regleringar. Regler om inhämtning av abonnemangsuppgifter finns i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK, regler om inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter under förundersökning i 27 kap. 19 § rättegångsbalken och regler om inhämtning av trafik- och

lokaliseringssuppgifter i underrättelseverksamhet finns i inhämtningsslagen.

Det stora flertalet av de brottstyper som omfattas av regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har ett straffminimum på sex månaders fängelse. Tvångsmedlet får dock även användas i vissa andra fall, t.ex. vid dataintrång, barnpornografibrott och samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Det får dessutom i förekommande fall användas vid förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet. Det finns också vissa bestämmelser i andra lagar som utvidgar tillämpningsområdet för tvångsmedlet. Enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott får exempelvis hemlig övervakning av elektronisk kommunikation användas för brott som inte uppfyller kraven på brottets svårhet enligt reglerna i rättegångsbalken.

Huvudregeln är att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bara får användas efter förhandsprövning och beslut av domstol. Tillstånd får under vissa förutsättningar dock även ges interimistiskt av åklagare i avvaktan på domstolens prövning. Enskilda som har utsatts för användning av tvångsmedlet ska enligt huvudregeln underrättas om åtgärden i efterhand.

I princip motsvarande uppgifter som kan hämtas in enligt reglerna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets underrättelseverksamhet hämtas in enligt inhämtningsslagen. Uppgifterna får under vissa förutsättningar hämtas in för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott med ett straffminimum på två års fängelse, eller som avser vissa särskilt angivna brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Till skillnad från regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningsslagen inte föremål för någon utomstående förhandsprövning utan fattas på egen hand av respektive myndighet. Lagen innehåller inte heller någon motsvarighet till rättegångsbalkens krav på underrättelse till enskilda.

Inte heller vid inhämtning av abonnemangssuppgifter enligt LEK finns det något krav på föregående kontroll av en oberoende instans. Uppgifterna får alltså hämtas in efter beslut av den brottsbekämpande myndigheten själv. Regleringen ställer inte heller några krav på underrättelse i efterhand eller att den brottslighet som uppgifterna

lämnas ut för ska vara av en viss svårhetsgrad. De brottsbekämpande myndigheterna har således rätt att få tillgång till uppgifter om abonnemang – t.ex. abonnentens nummer, namn och adress – vid alla typer av brott utom sådana brott där åtal enbart får väckas av målsäganden. Bestämmelsens utformning motiverades med att trakasserier via internet av olika slag, nätmobbning och förtal liksom vuxnas kontakter med barn i sexuella syften (grooming), hade blivit ett allt större problem och att möjligheten att ingripa mot sådana brott ofta var begränsade eftersom det saknades tillgång till abonnemangsuppgifter som kunde identifiera abonnenten (prop. 2011/12:55, s. 102). Abonnemangsuppgifter hämtas även in i underrättelseskedet (SOU 2015:31, s. 198 f.)

EU-domstolens dom innebär att regelverkens nuvarande utformning behöver ses över när det gäller de närmare förutsättningarna för myndigheternas tillgång till uppgifter. Det gäller t.ex. vilka krav som bör ställas på brottets allvar för att uppgifterna ska få hämtas in. En annan sådan fråga är vad som sägs i domen om krav på underrättelse till enskilda. Även beslutsordningen för att få hämta in lagrade uppgifter behöver ses över liksom frågan om det behövs ett särskilt skydd för uppgifter som omfattas av yrkesmässig tystnadsplikt.

Utredaren ska

- analysera hur dagens regler om tillgång till uppgifter som lagras förhåller sig till EU-domstolens dom,
- överväga olika alternativ till förändringar i de delar reglerna inte bedöms vara förenliga med domen och belysa fördelarna och nackdelarna med dessa alternativ, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Vid utformningen av förslagen bör den gräns som i dag råder mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet inom ramen för en förundersökning beaktas så långt som möjligt.

### *Skyddet och säkerheten för de lagrade uppgifterna*

Den som är skyldig att lagra uppgifter enligt reglerna i LEK är också ansvarig för att skydda uppgifterna. Den lagringsskyldige ska vidta de särskilda tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att



skydda de lagrade uppgifterna vid behandling (6 kap. 3 a § första stycket LEK). Ytterligare föreskrifter om säkerheten för de lagrade uppgifterna finns i bl.a. 37 § FEK. Det finns inget krav i Sverige på att uppgifterna ska lagras inom ett visst område, t.ex. inom EU.

Uppgifterna ska vidare utplånas vid lagringstidens slut eller, om en begäran om utlämnande har inkommit men inte hunnit behandlas inom denna tid, så fort uppgifterna har lämnats ut (6 kap. 16 d § LEK). Att reglerna följs står under tillsyn av Post- och telestyrelsen.

EU-domstolen uttalar sig i förhandsavgörandet även i dessa frågor. Med hänsyn till att det bl.a. handlar om en stor mängd uppgifter av känslig natur måste leverantörerna av elektroniska kommunikationstjänster, för att säkerställa fullständig integritet och konfidentialitet för uppgifterna, garantera en särskilt hög skydds- och säkerhetsnivå. EU-domstolen konstaterar också att den nationella lagstiftningen i synnerhet måste föreskriva att lagringen sker inom unionen och att uppgifterna oåterkalleligen förstörs när deras lagringstid gått ut. I domen pekas även på vikten av kontroll av en oberoende myndighet.

Utredaren ska

- analysera hur nuvarande regler om skydd av och säkerhet för uppgifter som lagras förhåller sig till EU-domstolens dom,
- överväga olika alternativ till förändringar i de delar reglerna inte bedöms vara förenliga med domen och belysa fördelarna och nackdelarna med dessa alternativ, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

### *Internationell utblick*

Utredaren ska redovisa gällande rätt och pågående arbete i Finland och Danmark och de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget, t.ex. Österrike, Tyskland och Nederländerna, och i övrigt göra de internationella jämförelser som utredaren bedömer befogade.

Utredaren ska även följa arbetet med EU-kommissionens förslag till förordning om integritet och elektronisk kommunikation (COM

[2017], 10 final, 2017/0003 [COD]) och, i den mån det bedöms nödvändigt, eventuellt arbete på EU-nivå med anledning av EU-domstolens förhandsavgörande.

### *Målet i kammarrätten*

Enligt EU-domstolen ankommer det på Kammarrätten i Stockholm att pröva om och i så fall i vilken utsträckning den svenska regleringen uppfyller kraven enligt artikel 15.1 i direktiv 2002/58 jämfört med artiklarna 7, 8, 11 och artikel 52.1 i EU-stadgan, såsom de preciseras i förhandsavgörandet, när det gäller behöriga nationella myndigheters tillgång till lagrade uppgifter och skyddet av och säkerheten för uppgifterna.

Utredaren ska vid utformningen av sina förslag, i den mån utredaren bedömer det relevant, beakta utfallet av kammarrättens prövning.

### *Närliggande frågor*

Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid. Exempel på sådana frågor är vilken efterhandskontroll som bör finnas samt om någon myndighet bör ha tillsyn över att uppgifter om elektronisk kommunikation lämnas ut på ett korrekt sätt.

## **Uppdraget att se över rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna som ska skydda den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel för vissa allvarliga brott**

### *Permanentningen av reglerna om hemliga tvångsmedel*

Under senare år har kriminaliteten blivit alltmer komplex och svårutredd. Att information kan hämtas in är som nämnts centralt för att de brottsbekämpande myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna förebygga, förhindra och utreda brott. När det gäller särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet är inhämtning av information genom användning av hemliga tvångsmedel i många fall de

enda verktyg som kan användas för att driva en brottsutredning framåt.

Regler om hemliga tvångsmedel för den typen av brottslighet finns framför allt i rättegångsbalken och i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagen, som reglerar möjligheten att använda hemliga tvångsmedel utan att en förundersökning pågår, var tidigare tidsbegränsad men gjordes permanent genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2015. Genom en överflyttning till rättegångsbalken permanentades samtidigt även bestämmelserna i två andra tidsbegränsade lagar med bestämmelser om hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet, nämligen lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (prop. 2013/14:237, bet. 2014/15:JuU2, rskr. 2014/15:22).

*En avvägning mellan enskildas rätt till integritet och rättssäkerhet och behovet av en effektiv brottsbekämpning*

Det är samtidigt av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjelivet respekteras. De hemliga tvångsmedlen inskränker de rättigheter som var och en har enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Varje befogenhet för staten att i hemlighet bereda sig tillgång till personlig information, och varje utnyttjande av denna befogenhet, leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens (tvångsmedlets) utformning och tillämpning. Regleringen om hemliga tvångsmedel bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan enskildas rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten.

*Rättssäkerhetsgarantier och mekanismer till skydd för den personliga integriteten*

Avvägningen har resulterat i att regleringen omgärdas av ett antal rättssäkerhetsgarantier och mekanismer för att säkerställa att reglerna och deras tillämpning lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och att intrånget i den personliga integriteten minimeras. De har tillkommit bl.a. för att möta de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer i dessa avseenden. För tillstånd till hemliga tvångsmedel krävs det normalt prövning i domstol. Vid domstolsprövningen av flertalet av de hemliga tvångsmedlen ska ett offentligt ombud kallas att närvara för att bevaka enskildas integritetsintressen. Det offentliga ombudet ska ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning och har rätt att överklaga domstolens beslut. I samband med permanentningen av de tidsbegränsade reglerna togs möjligheten för domstolen att fatta beslut om hemliga tvångsmedel, utan att ett offentligt ombud har medverkat, bort. Till rättssäkerhetsgarantierna räknas också skyldigheten att i efterhand underrätta vissa personer om att hemliga tvångsmedel har använts. Även den tillsyn och kontroll som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar över de brottsbekämpande myndigheterna räknas hit. Nämnden har som övergripande mål att bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden är också på begäran av en enskild skyldig att kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om hanteringen i så fall har varit lagenlig. Den enskilde underrättas om att kontrollen har utförts men kan p.g.a. sekretess som regel inte informeras närmare om vad som har funnits vid kontrollen.

Även regleringen av användningen av överskottsinformation har tillkommit mot bakgrund av regeringsformens och Europakonventionens krav. Vidare finns det av integritetshänsyn ett förbud mot avlyssning av vissa samtal eller meddelanden. Utgångspunkten för förbudet – som utvidgades i samband med permanentningen av de tidsbegränsade bestämmelserna – är att uppgifter som inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska kunna inhämtas genom avlyssning.

*Tidigare översyner*

Rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten har setts över i olika sammanhang. Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel gjorde t.ex. bedömningen att systemet med offentliga ombud fungerade väl och att inga förändringar behövdes (SOU 2006:98). Några år senare konstaterade Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel att befintliga rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (SOU 2009:70). Även Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel gjorde en översyn i samband med att man tog ställning till de tre tidsbegränsade lagarnas fortsatta giltighet och hur den framtida regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet borde utformas. Enligt utredningen lever rättssäkerhetsgarantierna upp till regeringsformens och Europakonventionens krav (SOU 2012:44).

*Rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten bör ses över på nytt*

Det är viktigt att rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten fungerar. Den senaste översynen sträcker sig till utgången av 2011. Det finns när det gäller de bestämmelser om hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet, som permanentades den 1 januari 2015, skäl att nu följa upp tillämpningen av befintliga rättssäkerhetsgarantier och mekanismer till skydd för enskildas personliga integritet. Syftet är att säkerställa att de tillämpas på ett sådant sätt att systemet lever upp till de krav som Europakonventionen och regeringsformen ställer på rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten. Det är i detta sammanhang särskilt angeläget att bedöma effekterna avseende skyddet för enskildas personliga integritet med anledning av permanentningen (prop. 2014/15:1, uo 4, s. 23). Bland annat bör utredaren göra en analys av om det sedan permanentningen har uppstått något behov av att justera rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för enskildas personliga integritet. Vid genomförandet av uppdraget ska beaktas vad som tidigare har uttalats om att en sådan ingående undersökning som gjordes inför

permanentningen av de tidsbegränsade reglerna inte kan förväntas ske löpande (se prop. 2013/14:237, s. 168).

Utredaren ska

- undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet har tillämpats från och med den 1 januari 2012,
- analysera om regelverket är förenligt med de krav regeringsformen och Europakonventionen ställer, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs om regleringen enligt utredarens bedömning inte skulle vara förenlig med kraven.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen, inklusive förslagets betydelse för möjligheten att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott. Om förslagen kan antas försämra möjligheten i dessa avseenden ska detta belysas. Om förslagen kan förväntas medföra kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt andra myndigheter i den utsträckning utredaren finner lämpligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2018. Den del av uppdraget som ges med anledning av EU-domstolens förhandsavgörande om datalagring ska delredovisas senast den 9 oktober 2017.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2018

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.  
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.  
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor  
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt  
– förslag till enklare och flexibla  
upphandlingsregler och vissa regler  
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid  
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.  
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.  
Del 1: Att underlätta efterföljande  
planering. Del 2: Kommunal reglering  
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.  
– tillitsbaserad styrning och ledning  
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning  
som bidrar till verksamhetsutveckling  
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet  
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla  
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av  
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter  
vid Myndigheten för vård-  
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,  
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-  
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion  
ur ett jämlikhetsperspektiv.  
Kartläggning av socioekonomiska  
skillnader i vårdutnyttjande och  
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler  
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning  
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter  
– moderniserad lagstiftning för ökad  
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga  
tvångsmedel. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2018

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.  
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

### Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]

### Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

### Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
- Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
- Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

### Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla  
– nya möjligheter och ökat ansvar.  
[50]

Barns och ungas läsning  
– ett ansvar för hela samhället. [57]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.  
Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet  
– genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

### **Näringsdepartementet**

Vägen till självkörande fordon –  
introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.  
[35]

En utvecklad översiktsplanering.  
Del 1: Att underlätta efterföljande  
planering. Del 2: Kommunal reglering  
av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av  
byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter  
– moderniserad lagstiftning för ökad  
samordning. [58]

### **Socialdepartementet**

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-  
försäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till  
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende  
– återfallsförebyggande insatser  
för män som utsätter närstående  
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.  
[39]

Behandling av personuppgifter  
vid Myndigheten för vård-  
och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore,  
prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion  
ur ett jämlikhetsperspektiv.  
Kartläggning av socioekonomiska  
skillnader i vårdutnyttjande och  
utgångspunkter för bättre styrning.  
[55]

### **Utbildningsdepartementet**

En strategisk agenda  
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande  
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar  
– för unga som varken arbetar eller  
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet  
i centrum – ett ramverk för lärares  
och rektorers professionella  
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan  
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-  
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av  
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
[41]

### **Utrikesdepartementet**

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler  
investeringar. [56]