



Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61)
(Ju2018/04023/Å)

1 Inledning

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat förslagen i betänkandet främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Förslagen rör ändringar i rättegångsbalken (RB) och i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

Nämnden lämnar förslagen i huvudsak utan erinran. Förslagen är väl avvägda och bidrar till att regleringen av hemliga tvångsmedel står i bättre överensstämmelse med regeringsformen (RF) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) än i dag. Nämnden tar i det följande upp några synpunkter på författningsförslagen och lämnar därutöver vissa förslag på ytterligare ändringar.

2 Synpunkter på författningsförslagen

2.1 Meddelanden som den som tillståndet avser deltar i (27 kap. 20 § RB och 2 § preventivlagen)

Utredningen föreslår att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) endast ska få avse meddelanden som den som tillståndet avser deltar i. Enligt utredningen innebär nuvarande reglering av vilken personkrets hemlig avlyssning får användas mot att tvångsmedlet kan riktas mot personer som inte har någon koppling till brottsligheten, vilket inte är förenligt med Europakonventionen. I samband med tillståndsprövningen ska rätten enligt 27 kap. 21 § RB, när det finns skäl till det, ange villkor för att tillgodose intresset av att enskilda personers integritet inte kränks i onödan. Nämndens erfarenhet

är dock att sådana villkor anges i varierad utsträckning, något som även utredningen framhåller. Genom den begränsning som utredningen föreslår avseende vilka personer som får avlyssnas blir det inte längre avhängigt enskilda domares benägenhet att i ett beslut ange villkor med motsvarande innehåll. Förslaget kommer därför att leda till en mer enhetlig rättstillämpning och minskad risk för onödiga integritetsintrång, vilket är positivt.

I författningsförslaget anges att hemlig avlyssning får *utföras* för att kunna utreda om fråga är om ett sådant meddelande som får avlyssnas. Enligt nämnden bör det övervägas om ”utföras” kan ersättas med ett annat ord, exempelvis ”användas”. Att hemlig avlyssning utförs passar mindre väl i de fall där åtgärden innebär att en brottsbekämpande myndighet tar del av innehållet i meddelanden som överförs eller har överförts.

2.2 Behövs motsvarande begränsning vid hemlig övervakning?

Utredningen har däremot gjort bedömningen att bestämmelsen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) som används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet är förenlig med Europakonventionen. Motiveringen synes främst vara att det genom rekvisitet ”synnerlig vikt för utredningen” skapas en indirekt koppling mellan de övervakade adresserna och brottet.

Nämnden konstaterar att kravet på synnerlig vikt för utredningen finns i många bestämmelser i tvångsmedelslagstiftningen. Rekvisitet gör sig således inte enbart gällande när hemlig övervakning används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, utan även vid användning av hemlig avlyssning. Utredningens argumentation i denna del är därför inte övertygande. Det framstår dock inte som möjligt att på motsvarande sätt som vid hemlig avlyssning införa en begränsning avseende den personkrets som kan komma att träffas av tvångsåtgärden, eftersom syftet med bestämmelsen i 27 kap. 20 § andra stycket RB då skulle motverkas. I likhet med utredningen anser nämnden att nuvarande reglering kan godtas. Det bör också framhållas att hemlig övervakning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet endast får användas vid brott som kan föranleda hemlig avlyssning.

2.3 Överskottsinformation (27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen)

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt visat på och problematiserat kring ett flertal olika aspekter när det gäller användningen av överskottsinformation. Nämnden delar bedömningen att det finns anledning att ändra den nuvarande regleringen, eftersom den är inkonsekvent och kan leda till oönskade resultat. Nämnden ställer sig således positiv till förslaget.

Utredningens förslag innebär att överskottsinformation från hemliga tvångsmedel ska få användas för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser eller är oproportionerligt. Följden av en sådan reglering blir att material som härrör från hemlig tvångsmedelsanvändning kommer att få användas inte bara i ökad utsträckning utan också, åtminstone teoretiskt, i vitt skilda verksamheter på ett sätt som kan vara svårt att överblicka. Det ställer stora krav på beslutsfattaren. Det är därför positivt att det föreskrivs att åklagare ska besluta om att överskottsinformation från hemliga tvångsmedel får användas för andra ändamål än det ursprungliga. En sådan ordning kan antas bidra till att hanteringen blir mer enhetlig och rätts-säker.

Framför allt sekretesslagstiftningen kommer att vara ett hinder mot en alltför fri användning, men det har i det särskilda yttrandet riktats invändningar mot att det inte är tillräckligt ens i kombination med kravet på att användningen ska vara proportionerlig. Det finns dock enligt nämndens mening inget som talar för att en ändrad reglering skulle komma att leda till missbruk av regelsystemet på det sätt som påstås. Av statistiken över tvångsmedelsanvändning kan utläsas att användningen varken ökade eller minskade i nämnvärd utsträckning i samband med lagregleringen av överskottsinformation.¹

Nämnden ser därför inget direkt behov av ytterligare begränsningar utöver de som föreslås, men skulle det bedömas vara nödvändigt anser nämnden att användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel bör begränsas på så sätt att sådan information enbart får användas för ”annat brottsbekämpande ändamål”, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser eller är oproportionerligt. Begränsningen skulle innebära att överskottsinformation får användas för all brottsbekämpning, men inte för något annat ändamål.

I 27 kap. 23 a § RB görs en hänvisning till 9 och 9 a §§ som reglerar kvarhållande av försändelse, vanligen kallat postkontroll. Lagtexten blir onödigt komplicerad till följd av att det tvångsmedel som avses – i motsats till övriga hemliga tvångsmedel – saknar en benämning. Enligt nämnden skulle det underlätta om det genom ett tillägg i 27 kap. 9 § skapas en benämning, förslagsvis postkontroll. Då kan den benämningen användas i 27 kap. 23 a § och andra paragrafer som behandlar tvångsmedlet i fråga. Nämnden är medveten om att en sådan ändring legat utanför utredningens uppdrag, men anser att det är en sådan lagteknisk justering som inte kräver någon egentlig utredning.

¹ Se kartläggningen i SOU 2012:44 s. 260, 264 och 268.

2.4 Granskning, bevarande och förstöring av material (27 kap. 24 § RB och 13 § preventivlagen)

Enligt nämndens mening är det positivt att 27 kap. 24 § RB och 13 § preventivlagen renodlas till att enbart reglera hur upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel ska granskas, bevaras och förstöras. Genom det tydliggörs att bestämmelserna inte är avsedda att reglera hur brottsutredande myndigheter får behandla personuppgifter från upptagningar och uppteckningar.

Utredningen föreslår att samtliga upptagningar och uppteckningar ska bevaras till dess att förundersökningen har lagts ner eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Upptagningar och uppteckningar ska dock få förstöras tidigare om den misstänkte medger det. Som motivering anges bl.a. att det är svårt att redan vid en första granskning av materialet bedöma om det är av betydelse eller inte. Nämnden har förståelse för att den bedömning som ska göras inte är enkel. Utredningens förslag riskerar dock att få alltför långtgående konsekvenser. I dag omfattar kravet på bevarande sådant som kan ha betydelse för utredningen, vilket innebär att det som bedöms som direkt irrelevant inte ska bevaras. Förslaget skulle leda till att en stor mängd irrelevant material sparas, vilket utöver att det är olämpligt även är svårt att motivera utifrån ett integritetsperspektiv. Det enda som med utredningens förslag får förstöras i förtid är sådant material som inte får användas, dvs. material som omfattas av avlyssningsförbud. Det kan anmärkas att utredningen anser att inte ens material från samtal och meddelanden där den misstänkte inte medverkar ska få förstöras i förtid. Irrelevant material får enligt förslaget visserligen förstöras om den misstänkte medger det, men det förutsätter att den misstänkte och försvararen ställer sig till förfogande och att han eller hon godtar förstöringen.

Nämnden anser att det bör finnas en ytterligare möjlighet att förstöra sådant material som tveklöst är irrelevant för brottsutredningen och att det inte torde stå i strid med Europakonventionen. Nämnden föreslår därför att upptagningar och uppteckningar som *uppenbart saknar betydelse* ska få förstöras. Kravet på att det ska vara uppenbart att upptagningen eller uppteckningen saknar betydelse innebär att inget som kan antas vara av intresse för den misstänktes försvar riskerar att komma att förstöras i förtid. Däremot behöver sådant som helt saknar intresse för brottsutredningen och som kan uppfattas som integritetskränkande att bevara förstöras. Det kan t.ex. vara fråga om samtal eller meddelanden där den misstänkte beställer tid för bilbesiktning eller läkar- eller tandläkarbesök eller hanterar andra vardagliga problem som rör hushållet, barnens skolgång eller liknande. Det kan också vara fråga om meddelanden där det står klart att den misstänkte inte deltar. Råder det minsta tvekan om materialets betydelse bör

det bevaras, såvida inte åklagaren tillsammans med den misstänktes försvarare gör en annan bedömning.

Nämnden noterar att det i 27 kap. 24 § tredje stycket RB görs en hänvisning till första stycket om förstörande. Första stycket rör granskning av upptagningar samt uppteckningar och inte förstörande. Hänvisningen bör därför rätteligen avse andra stycket.

2.5 Dokumentationsskyldighet (27 kap. 35 § RB och 19 § preventivlagen)

Nämnden ställer sig positiv till förslaget att en författningsreglerad dokumentationsskyldighet införs och har tidigare framhållit behovet av en sådan.² En skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som rör användningen av hemliga tvångsmedel underlättar nämndens tillsyn.

Enligt utredningen bör en lagstadgad dokumentationsskyldighet inte vara alltför detaljerad, eftersom de uppgifter som bör dokumenteras kan variera över tid. Lagregeln kan enligt utredningen i stället kompletteras med mer preciserade föreskrifter eller riktlinjer. Nämnden delar utredningens uppfattning att en lagreglerad dokumentationsskyldighet inte bör vara för detaljerad. Bestämmelser på detaljnivå kan med fördel finnas i förordning, särskilt som den tekniska utvecklingen snabbt kan förändra behovet av vilka uppgifter som ska dokumenteras. Det är också enklare att anpassa en förordning till ny praxis. Däremot anser nämnden, i motsats till utredningen, att en kompletterande reglering i myndighetsinterna riktlinjer och föreskrifter är otillräckligt.

Nämnden har vid ett flertal tillfällen tvingats konstatera att det saknas förutsättningar att utreda vad som hänt vid hanteringen av ett tvångsmedelsärende eftersom dokumentation saknats eller varit bristfällig. En sådan ordning kan inte godtas. Mot denna bakgrund bör det enligt nämnden övervägas att skapa en förordning som mera i detalj reglerar dokumentationsskyldigheten och eventuellt vissa andra praktiska frågor som rör användning av hemliga tvångsmedel. Den av utredningen föreslagna lagregeln bör därför kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela kompletterande bestämmelser om bemyndigandet i 23 kap. 24 § RB inte anses tillräckligt. Nämnden utvecklar i det följande vissa synpunkter med avseende på dokumentationsskyldighetens omfattning.

Utredningen föreslår att bl.a. verkställighet av tillstånd till hemliga tvångsmedel ska dokumenteras. Av författningskommentaren framgår att dessa uppgifter oftast dokumenteras automatiskt av myndigheternas informationssystem för

² Se exempelvis nämndens uttalande den 18 november 2015 i ärende dnr 2144-2014 och nämndens remissyttrande den 20 februari 2018 över SOU 2017:89 i ärende dnr 193-2017.

övervakning och avlyssning. Nämndens erfarenhet är att den automatiska dokumentation som avses inte alltid ger en korrekt bild av verkställigheten eftersom uppgifterna delvis registreras för administrativa ändamål. Nämnden vill därför understryka vikten av att dokumentationen av uppgifter om verkställighet görs på ett sådant sätt att den återspeglar den faktiska verkställigheten.

Enligt nämnden bör det övervägas om även samtycke från innehavaren av den plats som ska övervakas eller avlyssnas ska dokumenteras när det är aktuellt.

Utredningen föreslår att beslut och andra åtgärder som rör underrättelse till enskild ska dokumenteras. I författningskommentaren anges att bl.a. tiden för beslut om underrättelse till enskild ska dokumenteras. Nämnden ifrågasätter behovet av att dokumentera den exakta tidpunkten för när beslutet tas. Däremot skulle det enligt nämndens mening vara till fördel om innehållet i ett beslut att underrätta den enskilde dokumenterades också i de fall där underrättelse lämnas vid exempelvis förhör. Det skulle då vara möjligt för nämnden att kontrollera att den underrättelse som lämnats innehåller samtliga de uppgifter som krävs.

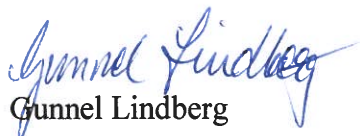
Enligt utredningen ska uppgifter om när förundersökningen läggs ner eller avslutas på annat sätt, när åtal väcks och när målet avgörs slutligt respektive när ärendet avslutas dokumenteras i samband med det författningsreglerade kravet på dokumentation av förstöring av material och underrättelse till enskild. Något förslag som innebär att uppgifterna i sig omfattas av den författningsreglerade dokumentationsskyldigheten lämnas emellertid inte. Nämnden konstaterar att dessa uppgifter är viktiga både för åklagares hantering och ur ett tillsynsperspektiv då de utgör utgångspunkt för när underrättelseskyldigheten respektive förstöringsskyldigheten inträder. Det nu sagda talar för att uppgifterna på lämpligt sätt bör tillföras tvångsmedelsärendet.

3 Beslut om tillstånd till hemliga tvångsmedel

Vad ett beslut om att tillåta hemliga tvångsmedel ska innehålla regleras i 27 kap. 21 § RB. I ett sådant beslut ska det anges vilken tid beslutet gäller. Beroende på vilket tvångsmedel som tillståndet avser krävs det ytterligare uppgifter, t.ex. teleadress eller kommunikationsutrustning, geografisk plats och uppgift om vem som är skäligen misstänkt för brottet. Däremot krävs det inte att det brott som ligger till grund för beslutet ska anges, trots att brottets straffskala alternativt straffvärde har en central roll vid bedömningen av om tvångsmedlet får användas. Frågan om brottet bör framgå av beslutet hade kanske inte samma betydelse när endast rätten fick besluta om hemliga tvångsmedel, men numera får åklagare meddela interimistiska beslut om alla hemliga tvångsmedel utom hemlig rumsavlyssning. Ett sådant beslut ska som regel prövas av rätten och det gäller även om tvångsmedlet har upphört. Enligt förarbetena gäller

samma krav på innehållet i ett interimistiskt beslut som på rättsens beslut, dvs. 27 kap. 21 § RB ska tillämpas.³ Det är svårt att se hur rätten ska kunna pröva åklagarens beslut om det inte framgår vilket brott som ligger till grund för beslutet. Även om det normalt framgår vilket brott som åklagaren åberopar är det otillfredsställande att det brott som utgör grunden för ett hemligt tvångsmedel inte behöver framgå av beslutet. Utredningen har gjort bedömningen att regleringen inte står i strid med RF och Europakonventionen. Nämnden gör inte någon annan bedömning i den frågan, men anser att det skulle stärka rättssäkerheten ytterligare om det ställs ett uttryckligt krav på att också brottet anges. Ett sådant krav skulle även underlätta tillsynen över användningen av hemliga tvångsmedel.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund deltagit. Föredragande har varit Emma Hultqvist.


Gunnel Lindberg


Emma Hultqvist

³ Prop. 2013/14:237 s. 183.