

**Yttrande över betänkandet Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100)**

---

(Ju2017/09710/Å)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov.

Utredningens uppdrag har varit att anpassa bestämmelserna om beslag och husrannsakan till modern teknik och överväga vissa särskilt angivna frågor. I betänkandet föreslås bl.a. att två nya tvångsmedel – kopiering och undersökning på distans – införs, att beslagsförbudet avseende skriftliga meddelanden mellan närstående tas bort, att enskilda i vissa fall ska vara skyldiga att öppna informationsbärare med hjälp av biometrisk autentisering samt att det klargörs i lag att det är tillåtet att av utredningsskäl dröja med en underrättelse om ett beslag och att genomföra en husrannsakan i utevaro samt att kopiera beslag. Jag välkomnar att frågan om hur dessa tvångsmedel får användas när det handlar om elektroniskt lagrad eller elektroniskt tillgänglig information regleras och anser att utredningens förslag överlag är genomtänkta och väl avvägda. Jag har dock vissa synpunkter på förslagen. En allmän synpunkt är att den föreslagna regleringen är något svårgenomtränglig och att tydligare bestämmelser om vilka förutsättningar som gäller för de olika tvångsmedlen vore önskvärt.

**Undersökning på distans**

Ett av de nya tvångsmedel som föreslås – undersökning på distans – innebär en rätt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information som inte finns lokalt lagrad i en dator eller mobiltelefon. Den möjligheten innefattar åtgärder som är mycket ingripande för de enskilda som berörs. Utredningen har emellertid utförligt redogjort dels för det behov som finns för de brottsbekämpande myndigheterna av att kunna ta del av information genom undersökning på distans, dels för varför de tvångsmedel som finns i dag – hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och husrannsakan på den plats där informationen är lagrad – och det föreslagna tvångsmedlet hemlig dataavläsning (se SOU 2017:89) är

otillräckliga. Min utgångspunkt är därför att det föreslagna tvångsmedlet bör införas.

Åtgärden kan dock, som jag varit inne på, innebära ett mycket långtgående integritetsintrång. Efter ett beslut om undersökning på distans kommer de brottsbekämpande myndigheterna t.ex. att ha åtkomst till all externt lagrad information som är tillgänglig genom en persons mobiltelefon och som omfattas av beslutet. Det kan röra sig om mejlkonversationer och annan konversationshistorik under många år bakåt i tiden samt alla bilder och arbetsdokument som lagrats i en molntjänst. Det är även värt att påpeka att det alltid finns en risk för att den som genomför undersökningen tar del av mer information än vad som är motiverat av utredningsskäl. Utredningens förslag innebär att det – för att man ska få söka efter upptagningar som kan kopieras eller annars kan ha betydelse för utredningen – inte krävs mer än att en person som är skäligen misstänkt för att ha begått ett brott som det kan följa fängelse på kan antas ha använt det informationssystem som man avser att genomsöka. Jag anser att det kan ifrågasättas om inte kraven för att få genomföra åtgärden bör vara något högre. Proportionalitetsprincipen är enligt min mening inte ett tillräckligt skydd mot att det långtgående tvångsmedel som en undersökning på distans utgör kommer till användning i situationer där det inte kan anses försvarligt.

Enligt min mening bör det övervägas om inte kravet på brottets beskaffenhet bör skärpas så att en undersökning på distans inte får beslutas vid utredning av ett brott där påföljden kan förväntas bli böter. Jag anser dessutom att avsaknaden av ett uttryckligt krav när det gäller bedömningen av sannolikheten för att relevant information ska påträffas vid undersökningen är en allvarlig brist i förslaget. För att undvika rena fiskeexpeditioner i externa informationssystem måste det åtminstone krävas att det skäligen kan antas att upptagningar som kan kopieras eller annars kan ha betydelse för utredningen påträffas.

#### Genomsökning av elektroniska informationsbärare som påträffas under en husrannsakan eller vid en kroppsvisitation

Utredningen gör bedömningen att det enligt gällande rätt är tillåtet att söka igenom en elektronisk informationsbärare som påträffas under en husrannsakan, men inte en som påträffas vid en kroppsvisitation (avsnitt 6.4 och 6.5). Jag gör inte någon annan bedömning men konstaterar att denna ordning knappast framgår tydligt av den nu gällande ordalydelsen av 28 kap. 1 och 11 §§ rättegångsbalken (RB) och inte heller av den ordalydelse av bestämmelserna om husrannsakan och kroppsvisitation som föreslås i betänkandet. Mot bakgrund av att förutsättningarna för och ändamålen med husrannsakan respektive kroppsvisitation är desamma framstår det som inkonsekvent att det under en husrannsakan är tillåtet att utan ett beslagsbeslut söka igenom innehållet i elektroniska informationsbärare som påträffas, men att detta inte är möjligt vid en kroppsvisitation. Det framstår som särskilt inkonsekvent då det i bestämmelsen om kroppsvisitation uttryckligen anges att den innebär en rätt att undersöka föremål som någon har med sig.

Utredningen föreslår alltså inte något förtydligande av den rätt till genomsökning som anses följa av beslutet om husrannsakan. Däremot framgår den rätten indirekt av den föreslagna lydelsen av 28 kap. 7 b § RB. Att söka igenom innehållet på en persons dator eller mobiltelefon utgör en mycket ingripande tvångsåtgärd som inkräktar på den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det klargöras om det utan ett beslut om beslag ska finnas en rätt att söka igenom elektroniska informationsbärare som påträffas under en husrannsakan. Om det ska vara fallet bör det komma till tydligt uttryck i lagtext. I det sammanhanget måste det enligt min mening också övervägas vilka krav som bör uppställas för att en sådan genomsökning ska vara tillåten. De synpunkter jag i det avseendet redovisat ovan när det gäller undersökningar på distans har relevans även vid undersökningar som avser lokalt lagrat material, och jag hänvisar till det jag anfört där.

#### Närvaro vid husrannsakan

Utredningen föreslår att det av bestämmelsen i 28 kap. 7 § RB ska framgå uttryckligen att det är tillåtet att genomföra en husrannsakan utan att i förväg informera om åtgärden och utan iakttagande av reglerna om närvaro, om det är påkallat av utredningsskäl. Det föreslås vidare att det ålderdomliga uttrycket "hemmavarande husfolk" ersätts med "medlem i hushållet som är hemma".

Huvudprincipen enligt 28 kap. 7 § RB är att den som blir föremål för en husrannsakan eller någon annan person som bor i dennes bostad ska få tillfälle att vara närvarande när en husrannsakan genomförs. Jag har i ett beslut nyligen uttalat att det bör krävas att den närvarande är vuxen för att den berörda personens intressen ska kunna tas tillvara på ett ändamålsenligt sätt när denne inte själv kan vara närvarande vid en husrannsakan (se JO 2017/18 s. 282, dnr 263-2016). I en situation då endast minderåriga barn befinner sig i bostaden har polisen alltså samma skyldighet att kontakta bostadsinnehavaren som om det inte hade varit någon hemma.

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen i 28 kap. 7 § RB bör enligt min mening kompletteras så att det uttryckligen framgår att det är vuxna medlemmar i hushållet som avses.

#### Beslagsförbudet i närståendefallet

I dag gäller enligt 27 kap. 2 § andra stycket RB att skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och en närstående som är undantagen från vittnesplikten enligt 36 kap. 3 § RB, eller mellan sådana närstående inbördes, inte får tas i beslag annat än vid en förundersökning om brott med minst två års fängelse i straffskalan eller vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott. I betänkandet föreslås att detta beslagsförbud avskaffas.

Att brottsbekämpande myndigheter tar del av meddelanden mellan närstående kan innebära en betydande integritetskränkning för den enskilde. Betänkandets förslag utgör en begränsning av det skydd för privatlivet som följer av 2 kap. 6 §

regeringsformen (se även artikel 8 i Europakonventionen). En sådan begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § regeringsformen).

Enligt betänkandet innebär den nuvarande regleringen alltför långtgående inskränkningar i möjligheterna att utreda brott. Jag har inte några invändningar mot den bedömningen. Jag har inte några invändningar mot att skyddet för skriftliga meddelanden mellan närstående som misstänks ha begått brott tillsammans snävas in och anser inte att det går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till straffrättskipningens effektivitet. Samma bedömning gör jag när det gäller meddelanden där själva lämnandet av meddelandet är brottsligt eller vars innehåll utgör ett led i utförandet av ett brott. Jag vill i detta sammanhang särskilt understryka det som sägs i betänkandet om att det inte är rimligt att en målsägande som frivilligt lämnar över meddelanden till polisen ska behöva lämna ifrån sig sin mobiltelefon eller dator – även om det är kortvarigt – i stället för den misstänkte. Att ett sådant tillvägagångssätt kan få kännbara negativa konsekvenser för målsäganden framgår bl.a. av ett JO-beslut (JO 2016/2017 s. 439, dnr 6673-2014).

Utredningen anser dock att det inte är tillräckligt att avskaffa skyddet för meddelanden mellan närstående i de nämnda situationerna och vill avskaffa skyddet för meddelanden mellan närstående helt. Som skäl för att det är nödvändigt anger utredningen att det i dag har blivit så vanligt att bevisning om brott finns i kommunikation mellan närstående att det framstår som orimligt att sådana meddelanden inte kan tas i beslag, inte minst med hänsyn till det allt vanligare fenomenet att misshandel, sexuella övergrepp och andra brott dokumenteras med mobilkameror. Det framgår inte vilket underlag utredningen har för det uttalandet. Utan ett sådant underlag är det svårt att godta påståendet att det är vanligt förekommande att man skickar videoupptagningar av egen brottslighet till sina närstående. Att det skulle vara vanligt förekommande mellan barn och föräldrar framstår inte som sannolikt.

Jag kan därför inte hålla med om att det med hänsyn till intresset av att kunna utreda brott är nödvändigt att helt avskaffa beslagsförbudet i närståendefallen. Om lagstiftaren skulle anse att det inte är tillräckligt att begränsa förbudet på det sätt som beskrivs i betänkandet (s. 474) bör man för övriga situationer i stället överväga att inskränka den krets av närstående som träffas av förbudet. Det kan även finnas anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga om inte beslagsförbud bör fortsätta att gälla vid utredning av ett brott där påföljden kan förväntas bli böter.

#### Förstörande av kopior vid laga kraft

Utredningen föreslår att kopior som framställs med stöd av reglerna i 27 kap. RB ska förstöras när en dom eller ett annat avgörande av saken har fått laga kraft. Om förslaget genomförs innebär det såvitt jag kan förstå att mycket av sådant sidomaterial som i dag bevaras i stället kommer att förstöras i samband med laga kraft. Jag anser att utredningen har tillmätt den dömdes intresse av att i efterhand kunna granska utredningsmaterialet alltför liten betydelse. Förslaget rimmar också

illa med den nyligen införda bestämmelsen i 10 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen, genom vilken lagstiftaren bl.a. har velat förstärka den dömdes möjligheter att undersöka om det finns förutsättningar att angripa en lagakraftvunnen dom med extraordinära rättsmedel. Att den nuvarande regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) ger upphov till negativa konsekvenser i integritetshänseende när det gäller sidomaterial (se nedan) bör åtgärdas genom en ändring i tryckfrihetsförordningen och inte genom att den dömdes möjligheter att ta del av sidomaterial begränsas. Jag avstyrker därför förslaget om obligatoriskt förstörande av kopior vid laga kraft.

#### **Beslagtagna och kopierade handlingars rättsliga status samt sekretess**

Utredningen gör bedömningen att beslagtagna handlingar och upptagningar som lagras i beslagtagna föremål blir allmänna handlingar när beslaget verkställs samt att kopior som framställs av sådant material också är allmänna handlingar. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom den 20 mars 2018 (mål nr 2687-17) bekräftat att det är så rättsläget ska förstås.

När det gäller sådana kopior som en brottsbekämpande myndighet framställer med stöd av det föreslagna tvångsmedlet kopiering gör utredningen bedömningen att traditionella handlingar och upptagningar blir allmänna handlingar när handlingen respektive den informationsbärare som upptagningen finns lagrad på tas om hand för kopiering, och att de kopior som framställs får samma status. Jag instämmer i den bedömningen, som ju också har stöd i de slutsatser som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens dom.

När det gäller upptagningar som myndigheten har tillgång till på distans anser utredningen att det mesta talar för att dessa blir allmänna handlingar hos myndigheten först efter att det fattats ett beslut om undersökning på distans, men att det inte går att utesluta att de skulle vara att anse som allmänna handlingar från och med att myndigheten har teknisk möjlighet att ta del av dem. Enligt min mening går det inte att utifrån den ovan nämnda domen dra några säkra slutsatser om hur den frågan ska bedömas. Jag delar därför utredningens bedömning att rättsläget är oklart. Som utredningen anmärker vore konsekvenserna av det senare synsättet svåröverskådliga. Det skulle som jag förstår det t.ex. innebära att alla upptagningar som finns i samtliga de informationssystem som en myndighet har tillgång till genom en beslagtagna mobiltelefon skulle vara allmänna handlingar redan innan det fattats beslut om vilka informationssystem som får undersökas.

Utredningen bedömer vidare att de handlingar som inte kopieras vid en undersökning på distans måste anses gallrade när undersökningen avslutas. Det vore i och för sig en tilltalande ordning ur integritetssynpunkt. Det framstår emellertid som en något konstruerad bedömning och att den typen av överväganden behöver göras visar enligt min mening att tryckfrihetsförordningens bestämmelser inte är anpassade för den hantering av information som kommer att ske hos myndigheterna vid undersökningar på distans. Jag återkommer till den frågan.

Jag konstaterar sammantaget att gällande rätt innebär att all lagrad information i t.ex. en beslagtagn dator är allmänna handlingar, oavsett i vilken utsträckning de brottsbekämpande myndigheterna har för avsikt att ta del av den i utredningssyfte och även när det är fråga om ett rent återställandebeslag. När det är fråga om en undersökning på distans kommer vidare sannolikt alla upptagningar i ett informationssystem som är tillgängligt genom en persons mobiltelefon att vara att anse som allmänna handlingar senast från och med att beslut om undersökning av informationssystemet fattas.

Utredningen har anfört att det kan ifrågasättas om allmänheten har något berättigat intresse av insyn i material som tagits i beslag och som inte använts i förundersökningen. Jag delar den uppfattningen. Handlingar och upptagningar, t.ex. privata dokument, brev och bilder, som tagits i beslag från en enskild har ju – innan det visat sig vara relevant för utredningen – inte någon anknytning till en myndighets verksamhet. Det handlar tvärtom om material hos en enskild som en myndighet genom ett tvångsmedel tagit förfoganderätten över, vilket redan i sig innebär ett ingrepp i den enskildes integritet. Att detta privata material kan komma att bli tillgängligt för andra med stöd av offentlighetsprincipen innebär ett ytterligare integritetsintrång. Det finns enligt min mening inte något insynsintresse som motiverar den ordningen.

Utredningen har på ett övertygande sätt redogjort för de svårigheter som finns med att genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen begränsa allmänhetens rätt att ta del av den aktuella typen av handlingar, och särskilt då när det gäller hur absolut sekretess förhåller sig till 2 kap. 2 § TF. Med den utgångspunkten instämmer jag i utredningens bedömning att det framstår som mest naturligt att man i stället överväger en särskild reglering i tryckfrihetsförordningen

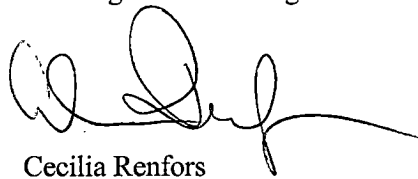
Det är tydligt att regleringen i 2 kap. TF, som kommit till i ett annat tekniskt landskap än det vi har i dag, inte är särskilt väl anpassad för handlingar som görs åtkomliga för en myndighet genom straffprocessuella tvångsmedel avseende elektroniska informationsbärare. Det är angeläget att frågan om hur sådana handlingar ska behandlas i ett offentlighetsperspektiv ses över. Enligt min uppfattning är det en naturlig utgångspunkt att upptagningar i en elektronisk informationsbärare som den brottsutredande myndigheten inte tar del av eller aldrig tar in i det egentliga utredningsmaterialet ska vara fredade från allmänhetens insyn. Det är vidare självklart att de handlingar som är relevanta i brottsutredningen och ingår i förundersökningsprotokollet som utgångspunkt ska vara offentliga. När det gäller sådana upptagningar som flyter in i förundersökningsmaterialet men som visar sig inte ha relevans för utredningen av brottet och därför hanteras som sidomaterial är saken lite mer svårbedömd. I fråga om den typen av handlingar behöver särskilda överväganden göras, där såväl det allmännas intresse av att brottsutredningar kan granskas i efterhand som skyddet för privatlivet för de personer vars integritet berörs av innehållet i materialet måste beaktas.

### Information om beslag

Det ska föras protokoll över beslag, där bl.a. ändamålet med beslaget anges (27 kap. 13 § första stycket RB). Den som berörs av ett beslag kan begära rättens prövning (27 kap. 6 § första stycket RB). Det finns ingen skyldighet för den som verkställer beslag att upplysa om möjligheten att begära rättens prövning. Det kan dock vara lämpligt att en sådan upplysning lämnas och ett beslagsprotokoll bör alltid skickas till den från vilken beslaget sker (se JO 1975/76 s. 156).

I mitt arbete med att utreda klagomålsärenden har det återkommande visat sig att Polismyndigheten inte har någon rutin som säkerställer att en kopia av beslagsprotokollet skickas till den som ett beslag har gjorts hos. Det innebär bl.a. att de som beslag gjorts hos inte får information om vad beslaget omfattar och hur man kan få till stånd en prövning av beslaget. Jag har av den anledningen vid ett flertal tillfällen erinrat Polismyndigheten om att ett beslagsprotokoll alltid bör skickas till den från vilken ett beslag sker.

I samband med de omfattande ändringar av bestämmelserna om beslag som nu är aktuella vore det värdefullt om bestämmelsen i 27 kap. 13 § RB förtydligades så att det där framgår att – med de begränsningar som följer av den föreslagna lydelsen av 27 kap. 11 § RB – en kopia av beslagsprotokollet ska tillställas den drabbade utan någon särskild begäran om det.



Cecilia Renfors



Per-Ola Cullin