

Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100)
Ju 2017/09710/Å

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerade betänkande. Med anledning därav får myndigheten, efter beviljat anstånd, anföra följande.

Allmänt

Utredningen föreslår omfattande ändringar i vissa kapitel i rättegångsbalken (RB). Myndigheten tillstyrker att lagtexten moderniseras språkligt, dock inte på det sätt som utredningen föreslår (se nedan). Som kommer att framgå nedan avstyrker myndigheten även vissa av utredningens förslag i sak.

Kopiering av beslag och kopiering som alternativ till beslag (27 kap. 1 a, 1 b och 1 c §§ RB)

Som utredningen anfört är det mycket vanligt att i beslag tagna handlingar eller andra informationsbärare kopieras under en förundersökning. Det är därför angeläget att det klarläggs i lag att förfarandet som sådant är tillåtet.

Utredningen föreslår samtidigt att kopiering ska införas som ett nytt tvångsmedel i de fall där handlingar eller en informationsbärare kan kopieras i stället för att tas i beslag. En stor del av förslagen rör kopiering som självständigt tvångsmedel, men bestämmelserna om kopiering av egendom som har tagits i beslag knyts samman med det nya tvångsmedlet. Om detta inte skulle införas krävs det omarbetning av lagförslaget för att tydliggöra vilka regler som ska tillämpas vid kopiering av sådan egendom som tagits i beslag.

Efter det att utredningen redovisade sitt uppdrag har Högsta förvaltningsdomstolen i en dom den 20 mars 2018 (mål nr 2687-17) tagit ställning till om en

spegelkopia av en förverkad hårddisk som förvarades hos Polismyndigheten utgör en allmän handling. Domstolen fann att så var fallet och att detta förhållande inte ändrades av att hårddisken till följd av domstolsbeslut om förverkande hade förstörts. I domskälen anförde domstolen såvitt här är av intresse följande.

En upptagning på en hårddisk får anses inkommen till myndigheten när beslaget av hårddisken verkställs. Den får också anses förvarad där så snart den är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den blir då en allmän handling.

En kopia av en allmän handling blir även den allmän handling eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den fysiska informationsbäraren, t.ex. ett papper eller en hårddisk.

Vad Högsta förvaltningsdomstolen anfört får anses vägledande för de domstolar och myndigheter som har att pröva frågor rörande beslag av informationsbärare.

Nämnden kommer att i ett särskilt avsnitt beröra konsekvenserna av att i beslag tagna handlingar och andra informationsbärare ska anses utgöra allmänna handlingar.

Nämnden uppfattar Högsta förvaltningsdomstolens avgörande så att en kopia av en informationsbärare inte i beslagssammanhang intar någon särställning i förhållande till ett original. Det saknas därför anledning att, såsom utredningen föreslår, införa kopiering som ett särskilt straffprocessuellt tvångsmedel. Enligt nämnden bör det i fråga om bevisbeslag – som är den enda typ av beslag som kan vara aktuell för kopiering i en förundersökning – gälla samma regler för original och kopior. Utredningens förslag till ändringar i 27 kap. rättegångsbalken bör därför omarbetas under det fortsatta lagstiftningsarbetet med hänsyn till detta.

Även om original och kopior tillmäts olika värde framstår den av utredningen föreslagna regleringen för hanteringen av kopior som onödigt krånglig, bl.a. de särskilda bestämmelserna om förstöring. Ett tvångsmedel som saknar motsvarighet i andra stater kan dessutom komplicera det internationella rättsliga samarbetet, särskilt som förslaget utgår från att kopiering alltid ska väljas i första hand. Av nu anförda skäl avstyrker nämnden utredningens förslag i denna del.

Beslagsförbud (27 kap. 2 och 2 a §§ RB)

Utredningen föreslår att förbudet mot beslag av meddelanden mellan när-

stående vid brott som varken har två års fängelse som minimistraff eller särskilt anges i 27 kap. 2 § andra stycket RB ska upphävas. Syftet med förbudet är att skydda förtroligheten mellan närstående. I likhet med utredningen anser nämnden att det nuvarande förbudet har betydande nackdelar och att det bör ändras så att framför allt möjligheterna att ta meddelanden i beslag vid brott som begås mot närstående förbättras. Att gå från en mycket restriktiv bestämmelse till inga begränsningar alls är emellertid alltför långtgående, eftersom det är fråga om en reglering till skydd för enskildas integritet. Tidigare ändringsförslag har tagits emot negativt av det skälet (s. 463 f.).

Nämnden anser att en rimlig avvägning mellan integritetsintresset och intresset av effektivare brottsutredning är att behålla beslagsförbudet mellan närstående men ändra det så att beslag av meddelanden tillåts om brottet är så allvarligt att det kan läggas till grund för häktning. Det innebär att det ska vara tillåtet att beslagta sådana meddelanden om det för brottet ingår ett års fängelse i straffskalan. Det kommer då alltjämt att gälla beslagsförbud för meddelanden mellan närstående vid brott med lågt straffvärde. En sådan ändring hindrar inte den överflyttning av brottskatalogen i 27 kap. 2 § andra stycket till 18 § som utredningen föreslår, eftersom de uppräknade brotten är häktningsgrundande. En överflyttning skulle göra regleringen av hemliga tvångsmedel mer överskådlig och därigenom underlätta tillämpningen av den. Hur regleringen utformas får betydelse även för edition, där det finns en motsvarande begränsning i 38 kap. 2 § RB.

Utredningen föreslår i 27 kap. 2 a § ett särskilt förbud mot beslag och kopiering av informationsbärare och undersökning på distans, om syftet med åtgärden är att tillföra förundersökningen information som kan antas vara skyddad enligt 27 kap. 2 § RB. Att knyta förbudet till den brottsbekämpande myndighetens avsikt känns främmande och kan uppmuntra till kringgående av lagstiftningen. Förbudet bör i stället enbart knytas till att innehållet är sådant att det är skyddat.

Närvaro vid genomsökning (27 kap. 2 b, 2 c och 2 d §§ RB)

Den som har drabbats av att en informationsbärare tagits i beslag ska enligt utredningen ha rätt att vara närvarande vid den brottsbekämpande myndighetens genomsökning av informationen. Nämnden har ingen invändning mot att den frågan regleras, eftersom det från integritetssynpunkt är viktigt att inte mer känslig information än nödvändigt avslöjas. Förslagen kräver dock närmare överväganden.

En viktig fråga är om utredningens ståndpunkt att genomsökningen ska anses vara ett förhör (s. 507 f. och 804) är hållbar och vilka konsekvenser det i så fall får. Bestämmelserna i 23 kap. 10 § RB om förhör anses vara tillämpliga även vid vissa andra åtgärder, t.ex. konfrontation eller rekonstruktion, men vid sådana

tillfällen tillfrågas den misstänkte, målsäganden eller annan förhörsperson om olika sakförhållanden. Svaren ska då noteras på samma sätt som vid andra förhör i en förundersökning. Nämnden, som anser att det förarbetsuttalande som utredningen hänvisar till syftar på sådana åtgärder, ifrågasätter om närvaro vid genomsökning kan betraktas som ett förhör. Vid genomsökning av information kan visserligen frågor komma att ställas till de närvarande om innehållet i det som ska genomsökas, men avsikten torde normalt inte vara att genom förhör med dem om sakförhållanden tillfoga någon ny information till brottsutredningen. Om det skulle vara fråga om förhör uppstår också frågan varför reglerna om förhör i 23 kap. 10 § RB inte kan tillämpas. Med den utgångspunkten blir nämligen ett flertal av utredningens förslag överflödiga. Det gäller förslaget om att den som uppfyller kraven på att vara försvarare ska få närvara, att vårdnadshavare ska få närvara om åtgärden berör en underårig, att kommunikationsutrustning ska få eftersökas genom kroppsvisitation och tillfälligt omhändertas och att yppandeförbud ska kunna utfärdas. Enligt nämnden måste de brottsbekämpande myndigheterna redan innan genomsökningen påbörjas klargöra för de närvarande om det är fråga om ett förhör eller enbart ett ”passivt” observerande. Det finns skäl att närmare analysera nu aktuella frågor i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I bestämmelserna om genomsökning används formuleringen ”en person som avses i 2 §”. Det framgår att utredningen med det åsyftar en person som på grund av sin tystnadsplikt inte är skyldig att vittna. Den valda formuleringen kommer emellertid att omfatta även misstänkta, eftersom den som tystnadsplikten gäller till förmån för också omnämns i 2 §. Det krävs således en annan avgränsning för att bestämmelsen ska träffa det som var avsikten (jfr den formulering som valts i 28 kap. 7 b § RB).

Vidare kan det ifrågasättas om enbart den som uppfyller kraven i 21 kap. 3 § tredje stycket RB, dvs. de krav som ställs på en försvarare, bör få biträda den drabbade vid en genomgång. Det innebär en kraftig inskränkning i förhållande till vad som gäller vid förhör. Med tanke på att beslag i stor utsträckning drabbar tredje man kan en sådan reglering vålla betydande kostnader som de berörda inte har möjlighet att få ersättning för i brottmålet. Den frågan kräver ytterligare överväganden.

Underrättelseverksamheten och nationella referensbiblioteket över barnpornografi (27 kap. 6 a, 6 b och 6 c §§ RB)

Trots att kopior ska förstöras ska enligt utredningen de brottsbekämpande myndigheterna ändå få behandla uppgifter från kopiorna i enlighet med vad som föreskrivs i lag. Det utredningen syftar på är uppenbarligen att uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har fått tillgång till ska få nyttiggöras i deras underrättelseverksamhet. Vad som får behandlas och under vilka förutsättningar

som personuppgifter får behandlas i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet regleras företrädesvis i polisdatalagen (2010:361).

Utredningen föreslår att det ska framgå direkt av rättegångsbalken att uppgifter ska få tillföras det nationella referensbiblioteket över barnpornografi. Rättegångsbalken ger i dag inte staten rätt att behålla egendom efter det att ett beslag har hävts eller förlorat aktualitet på annan grund. En förutsättning för att staten ska kunna behålla barnpornografiskt material efter det att ett beslag hävts torde vara att materialet förklarats förverkat. Om materialet inte förverkas enligt bestämmelserna i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska bestämmelserna i lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi tillämpas.

Förslaget har utformats med reglerna i 27 kap. 24 § tredje stycket RB om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel som mönster. Några närmare överväganden om varför det krävs särskild reglering av hanteringen av uppgifter från kopior av informationsbärare som har tagits i beslag redovisas inte.

Nämnden har i yttrande över betänkandet Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet (SOU 2017: 89) kritiserat den nuvarande utformningen av den bestämmelsen och särskilt pekat på nackdelen med sammanblandning av tvångsmedelsregler och registerlagstiftning.

Bestämmelser om behandlingen av uppgifter i underrättelseverksamhet eller i referensbiblioteket hör i systematiskt hänseende inte hemma i rättegångsbalken. Vilka uppgifter som får tillföras och behandlas i nämnda referensbibliotek regleras i polisdatalagen och gallring av uppgifter i referensbiblioteket regleras i 26 § polisdataförordningen (2010:1155). Den regleringen är tillräcklig.

Nämnden avstyrker utredningens förslag i denna del.

Hävande av beslut om kvarhållande av försändelse (27 kap. 9 a § RB)

Utredningen föreslår att det i 27 kap. 9 a § RB ska införas en möjlighet för åklagare att upphäva sina egna interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse innan rätten har hunnit pröva dem. Som förslaget är utformat kommer det inte att få någon praktisk betydelse på grund av de korta frister som gäller för underställning och domstolsprövning och avstyrks därför.

Det finns dock sakliga skäl för att ge åklagare möjlighet att häva beslut om kvarhållande av försändelse. Om åklagaren inte behöver vända sig till domstol för ett sådant beslut förkortas den tid som ett hemligt tvångsmedel tillämpas och därmed minskar integritetsintrånget för enskilda. Åklagare bör enligt nämnden ges samma rätt att häva beslut om kvarhållande av försändelse som gäller för andra hemliga tvångsmedel. En sådan regel bör dels vara generell, dels placeras

i 27 kap. 9 § RB. Det innebär att åklagares rätt att häva sådana beslut bör gälla oberoende av vem som har beslutat om tvångsmedlet eller av om åtal har väckts.

Granskning av beslagtagna handlingar, upptagningar och uppteckningar m.m. (27 kap. 12 och 24 §§ samt 28 kap. 8 § RB)

Utredningen föreslår att de nuvarande reglerna om vem som får öppna och granska vissa handlingar som tagits i beslag och om granskning av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel ska upphävas. Som enda motivering anges att bestämmelserna är ålderdomliga och inte tillämpas på det sätt som lagtexten anger. Det är enligt nämndens mening inte något godtagbart skäl för att upphäva dem. Bestämmelserna i fråga har tillkommit för att skydda enskildas personliga integritet genom att närmare granskning av sådana handlingar, upptagningar och uppteckningar som anses vara särskilt integritetskänsliga förbehålls rätten, åklagaren, annan undersökningsledare och i förekommande fall personer som fått i uppdrag av någon av dessa att utföra granskningen. Regleringen gäller oberoende av innehållet i handlingen, upptagningen eller uppteckningen och vilken teknisk form den har. Det är särskilt viktigt att det finns strikta regler om vem som får granska material från hemliga tvångsmedel. Nämnden avstyrker därför förslagen till ändring av 27 kap. 12 och 24 §§ och 28 kap. 8 § RB. En språklig modernisering utan ändring i sak är däremot motiverad.

Biometrisk autentisering (27 kap. 12 a § och 28 kap. 7 a § RB)

Utredningen föreslår att såväl misstänkta som andra ska vara skyldiga att på tillsägelse medverka till att öppna en informationsbärare eller ett informationssystem med hjälp av biometrisk autentisering om en husrannsakan eller undersökning på distans annars försvåras. Om personen vägrar att medverka frivilligt ska enligt förslaget en polisman ”verkställa” autentiseringen.

Biometrisk autentisering med hjälp av fingeravtryck kan åstadkommas genom att en polisman använder våld för att förmå någon att lämna sitt fingeravtryck, men det innebär inte att polismannen verkställer autentiseringen. Det är vidare tveksamt vilket värde som användning av våld kan ha om autentiseringen förutsätter ansiktigenkänning eller röstigenkänning. Det kan då vara tillräckligt att den som våldet riktar sig mot gör en grimas eller förvränger rösten för att upplåsningen inte ska fungera som tänkt.

Utredningen anser att förslaget inte strider mot artikel 6 i Europakonventionen, men går inte närmare in på vad förslaget innebär för andra än misstänkta. Det är enligt nämnden en betydande skillnad mellan å ena sidan att brottsbekämpande myndigheter skaffar sig tillgång till information i en informationsbärare eller ett informationssystem genom att förmå någon att avslöja ett lösenord eller en kod och å andra sidan att öppna dem med hjälp av att polisen utövar våld mot person.

Det saknas en närmare analys av behovet av att kunna rikta åtgärden mot andra än misstänkta.

Det är också oklart om den biometriska autentiseringen är avsedd att vara ett tvångsmedel eller om det enbart är en metod för att verkställa undersökningen. Placeringen av de nya paragraferna i 27 och 28 kap. RB och förslagen till ändring i 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, polislagen (1984:387) och ett flertal andra författningar tyder på att utredningen ser åtgärden som ett nytt tvångsmedel. Om så skulle vara fallet behöver biometrisk autentisering kringgärdas med fler rättssäkerhetsgarantier.

De biometriska uppgifterna ska enligt förslaget inte få sparas eller behandlas för något annat ändamål än autentiseringen. Det är svårt att se att en sådan reglering fyller något praktiskt behov, eftersom biometrisk autentisering bygger på persons närvaro. När det gäller behandlingen av personuppgifter kommer frågan dessutom att regleras i brottsdatalagen, enligt regeringens förslag till lagrådsremiss den 1 mars 2018. Där införs ett förbud mot all behandling av biometriska uppgifter i brottsbekämpande verksamhet, om det inte finns en uttrycklig bestämmelse som tillåter det. Något skäl att införa en dubbelreglering i rättegångsbalken finns inte.

Nämnden ifrågasätter alltså inte behovet av en bestämmelse om biometrisk autentisering, men förslaget kräver såväl närmare överväganden som omarbetning. Regleringen bör också anpassas till förslaget i SOU 2013:39 om skyldighet att underlätta husrannsakan i it-miljö.

Avspärrning och tillträdesförbud m.m. (27 kap. 15 § RB)

Paragrafens andra stycke bör omformuleras så att bestämmelserna om beslag på samma sätt som i dag gäller *i tillämpliga delar* för åtgärder enligt första stycket. I annat fall blir samtliga bestämmelser om beslag tillämpliga vilket inte torde vara meningen.

Undersökning på distans (28 kap. 10 a och 10 b §§ RB)

Utredningen föreslår att brottsbekämpande myndigheter genom ett nytt tvångsmedel, undersökning på distans, får möjlighet att via ett kommunikationsnät söka efter upptagningar för automatiserad behandling som är lagrade i ett informationssystem. Det rör sig alltså om en form av husrannsakan via kommunikationsnät som ska verkställas genom inloggning eller annat motsvarande förfarande. Sådan undersökning ska kunna göras både vid en husrannsakan, vid undersökning av beslagtagen egendom och när som helst om den brottsbekämpande myndighetens egen utrustning används. Nämnden anser att det finns behov av att utvidga möjligheterna att söka efter elektroniskt lagrad information,

men förslagen innebär att gränsen mot hemliga tvångsmedel i form av hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation suddas ut.

Sådan undersökning på distans som verkställs under en husrannsakan är begränsad i både tid och rum. Nämnden ser inga större problem med det, utöver att tillämpningsområdet bör begränsas till undersökning som görs vid reell husrannsakan.

Undersökning av beslagtagna egendom bör, genom en uttrycklig regel, begränsas till framtagande av sådan information som fanns lagrad vid beslagstillfället. Om någon sådan begränsning inte finns kommer det nya tvångsmedlet att kunna användas för att när som helst undersöka information som lagrats i informationssystemet. Eftersom den enskilde enligt huvudregeln inte har rätt att vara närvarande vid sådan undersökning som utförs med hjälp av de brottsbekämpande myndigheternas egen utrustning, t.ex. genom inloggning på ett mailkonto, äger den normalt rum utan den drabbades vetskap (s. 315, 322 och 337). Myndigheten har dessutom möjlighet att dröja med att underrätta den drabbade om att undersökningen har ägt rum. Genom upprepade undersökningar på distans kan de betydligt strängare kraven som gäller för användning av hemliga tvångsmedel kringgås. Utredningen pekar själv på risken för att tvångsmedlet används för övervakning i realtid och framhåller att det inte är tillåtet (s. 835), men lagtexten innehåller inga begränsningar som kan hindra sådant missbruk. Det är enligt nämnden inte tillräckligt att förlita sig på att de allmänna principerna för tvångsmedelsanvändning utgör en tillräcklig begränsning. Det bör finnas regler som begränsar möjligheten att genom undersökning på distans vid upprepade tillfällen eftersöka lagrad information i ett informationssystem. Det behövs för att det nya tvångsmedlet inte ska kunna användas som ett substitut till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation. Gränsdragningen mellan det föreslagna tvångsmedlet och de hemliga tvångsmedlen behöver också belysas ytterligare.

Regeln om beslutsbehörighet har utformats annorlunda än andra motsvarande bestämmelser. Nämnden instämmer i att beslut om undersökning på distans enligt huvudregeln bara bör få fattas av åklagare eller rätten. Mot den bakgrunden är det ologiskt att annan undersökningsledare än åklagare ska kunna ansöka hos rätten om en sådan åtgärd, särskilt som den nuvarande arbetsfördelningen mellan åklagare och polisen innebär att åklagaren alltid ska överta ledningen av förundersökningen om det krävs en framställning till rätten om tvångsmedel. Det föreslås också att undersökningsledare ska få besluta vid fara i dröjsmål. Även i det avseendet avviker regleringen från den ordning som annars gäller i rättegångsbalken. Om det är fråga om ett brådskande fall kan ibland en polisman behöva besluta om ett tvångsmedel som normalt ligger utanför polismannens behörighet. Om saken inte är mer brådskande än att frågan hinner föredras för

åklagare eller annan undersökningsledare anses det inte vara fråga om fara i dröjsmål. Något skäl att låta undersökningsledare fatta beslut vid fara i dröjsmål finns därför inte. Rätten att besluta om tvångsmedlet bör således utformas på annat sätt.

Det saknas analys av behovet av att kunna rikta undersökning på distans mot någon som är under 15 år. Nämnden utgår från att den saken belyses i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Dokumentationsskyldighet (27 kap. 6 a och 12 a §§ samt 28 kap. 7 a, 10 e och 10 f §§ RB)

Nämnden ser positivt på förslagen att protokoll ska föras bl.a. vid genomsökning av informationsbärare, undersökning på distans, närvaro vid genomsökning och biometrisk autentisering eftersom det underlättar tillsyn och kontroll i efterhand. Det skulle dock vara bättre om bestämmelserna samlades. De finns enligt förslaget bl.a. i 27 kap. 6 a och 12 a §§ och 28 kap. 7 a, 10 e och 10 f §§ RB. Det behöver också – oavsett vilken lagstiftningsteknik som används – tydliggöras vad protokollen ska innehålla när det är fråga om nya typer av åtgärder, eftersom behovet av dokumentation skiljer sig åt.

Nämnden ifrågasätter om det finns behov av att utfärda bevis över alla typer av åtgärder (se t.ex. 28 kap. 10 e och 13 §§ RB). Kravet på att bevis skulle utfärdas vid vissa tvångsmedel i rättegångsbalken omfattade ursprungligen bara beslag och husrannsakan, dvs. sådana tvångsmedel som i stor utsträckning kunde drabba tredje man. Beviset skulle ge den drabbade möjligheten att påkalla rättens prövning, om en sådan möjlighet fanns, eller att framföra klagomål över förfarandet. Bevis om verkställda tvångsmedel fyller således inte funktionen att generellt ge den som utsatts för ett tvångsmedel tillgång till en särskild handling. Eftersom det inte finns någon sådan generell reglering i dag behöver behovet analyseras och konsekvenserna belysas.

Edition (38 kap. RB)

Utredningen föreslår att editionsskyldigheten ska utvidgas så att den uttryckligen omfattar även annat än traditionella skriftliga handlingar. Lagtexten och författningskommentaren stämmer dock mindre väl överens i fråga om editionsföreläggande. Nämnden noterar också att utredningen inte föreslår någon ändring i 38 kap. 2 § RB, som innehåller begränsningar som motsvarar regleringen i 27 kap. 2 § RB. I brottmål bör samma reglering gälla för edition och beslag.

Exhibition (39 kap. RB)

Nämnden har ingen invändning mot att vissa bestämmelser i 39 kap. RB moderniseras, men ifrågasätter om ändringarna inte kan få oönskade konsekvenser för andra typer av mål än brottmål. Förslaget att flytta över vissa bestämmelser

från 39 kap. 5 § RB till en ny paragraf, 5 a § RB, bör ses över. Den nya paragrafen ger genom formuleringen av första stycket intryck av att i sin helhet reglera brottmål, medan andra och tredje styckena ska gälla även i andra mål.

Språklig modernisering och omstrukturering av vissa kapitel

Eftersom bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel innebär undantag från grundlagsskyddade fri- och rättigheter och från de rättigheter som enskilda har enligt bl.a. Europakonventionen måste regleringen vara tydlig, förutsebar, konsekvent och stringent. Om inte sakskalet kräver en särskild reglering ligger det ett värde i att bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel har ett likartat innehåll och samma struktur.

Förslagen till ändringar i många av paragraferna i rättegångsbalken bidrar emellertid inte till ökad klarhet utan tvärtom till större osäkerhet om vem som får göra vad, hur det ska göras och vilka skyldigheter som ligger på olika aktörer. Ett exempel är att utredningen i många (men inte alla) bestämmelser i 27 och 28 kap. RB föreslår ordet ”man” som subjekt, t.ex. genom formuleringen att ”man” får ta egendom i beslag eller att ”man” får göra husrannsakan eller spärra av platser. Det ger det felaktiga intrycket att vem som helst har rätt att genomföra sådana tvångsåtgärder mot andra medborgare. Den valda formuleringen är särskilt olämplig i 27 kap. RB, eftersom det där finns rättsligt stöd för vem som helst att ta föremål i beslag om vissa förutsättningar är uppfyllda. Med formuleringen i 28 kap. RB att ”man” får göra husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation finns det en uppenbar risk att arbetsgivare, skolledare eller institutioner som bedriver vårdverksamhet får det felaktiga intrycket att de får vidta sådana åtgärder som alla medborgare annars har ett grundlagsskydd mot. Utredningen föreslår att ordet ”man” ska användas även i bestämmelserna om bl.a. protokollering, utfärdande av bevis m.m., vilket kan uppfattas som att den som beslutar om beslag eller annan åtgärd också i vissa fall får nya skyldigheter. Den språkliga bearbetningen suddar även ut gränserna mellan vad som är rätts respektive de brottsbekämpande myndigheternas skyldigheter. I andra fall tar den bort en tydlig skyldighet som finns i dag (t.ex. 28 kap. 7 § tredje stycket RB). Eftersom det enda skälet till ändringarna är att undvika användningen av passiv form i lagtext avstyrker nämnden dem.

De språkliga förändringarna, som inte är konsekvent genomförda, förefaller dessutom på ett flertal punkter medföra en reglering som avviker från dagens – trots att det uppenbart inte har varit utredningens avsikt (se t.ex. 28 kap. 7 § andra stycket och 13 § andra stycket RB). På andra punkter skapar de osäkerhet om innehållet i regleringen ändras i sak. Om straffprocessuella tvångsmedel skiljer sig åt enbart beroende på i vilket kapitel i rättegångsbalken som de regleras, t.ex. när det gäller den centrala frågan om anknytning till brottets straffskala,

finns det risk för feltolkning och motsatslut. Det känns också främmande att inte som i dag låta de i sak viktigaste reglerna inleda kapitlen i rättegångsbalken.

Exempel på sådant som enbart sägs vara språkliga ändringar är att formuleringen ”det inte är föreskrivet lindrigare straff än...för brottet” i bl.a. 27 kap. 18 § RB byts ut mot att ”brottet inte har lindrigare straff än...i straffskalan”. Här uppstår en saklig skillnad på det sättet att den första formuleringen även täcker det förhållandet att det finns andra lagregler som innebär att den formella straffskalan inte ska tillämpas (exempelvis 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken om att lägre straffskala ska tillämpas vid försök och förberedelse till brott). Lagstiftaren har tagit ställning till i vilka fall straffprocessuella tvångsmedel får användas trots att det formella kravet på visst minimistraff inte är uppfyllt på grund av andra regler. Förslaget leder till att de särbestämmelser i rättegångsbalken som innebär att fullbordade brott och försöksbrott jämföras enbart beträffande vissa tvångsmedel sätts ur spel. Brottet har ju alltid viss tids fängelse i straffskalan.

Ett annat exempel är att begreppet ”avhänts genom brott” byts ut mot ”har tagits från”, vilket innebär en insnävning i förhållande till den rättspraxis som har utbildats beträffande återställandebeslag (se bl.a. NJA 1969 s. 440). Vidare kan det ifrågasättas om bytet av begreppet ”laga rätt” i 27 kap. 4 § RB till ”med stöd av lag” innebär samma sak. Laga rätt torde uppfattas som ett vidare begrepp. Ordet ”förordnande” byts genomgående ut mot orden ”beslut” eller ”åtgärd”, vilket i vissa fall kan leda till en annan saklig innebörd (t.ex. i 27 kap. 9 och 9 a §§ RB).

Formuleringar som syftar till att markera att vissa regler bara gäller i tillämpliga delar tas så gott som genomgående bort, vilket gör att regleringen kommer att gälla utan några undantag. Frågan är om det har varit avsikten och i så fall bör konsekvenserna av det belysas närmare.

I 27 kap. 4 b § RB används det för balken nya begreppet ”den som annars verkställer förundersökning”. Enligt författningskommentaren förefaller det syfta på alla inom en brottsbekämpande myndighet som kan få i uppgift att biträda förundersökningsledaren. En sådan bestämmelse fyller ingen saklig funktion men skapar förvirring kring terminologin i balken.

Nämnden anser mot bakgrund av det sagda att det som anges vara ”språkliga moderniseringar utan ändringar i sak” inte bör genomföras utan en noggrann genomgång i det fortsatta lagstiftningsarbetet av om ändringarna i varje enskild paragraf innebär någon saklig ändring och om den i så fall är motiverad.

Det kan också ifrågasättas om formuleringen i 28 kap. 6 § RB ...”mellan klockan nio på eftermiddagen och klockan sex på förmiddagen...” uppfyller kravet på modernt språk. Den modernare formuleringen i 20 § tredje stycket polislagen kan t.ex. användas.

Användning av våld (10 § polislagen)

Nämnden har svårt att se behovet av att i polislagen och ett flertal andra författningar reglera användning av våld vid kopiering. Kopiering av beslagtagna egendom görs av myndigheterna och detsamma torde normalt gälla vid undersökning på distans. Om någon skulle med våld motsätta sig kopiering vid en husrannsakan bör kopieringen avslutas och föremålet i stället tas i beslag.

Beslagtagna handlingar som allmänna handlingar

Utredningens förslag utgår från att handlingar som har tagits i beslag är allmänna handlingar, med de praktiska konsekvenser som det innebär. För att undgå den registreringskyldighet som följer av att handlingar är allmänna föreslår utredningen att det i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska införas undantag från skyldigheten att registrera sådana handlingar. Nämnden ifrågasätter om det står i god överensstämmelse med syftet med reglerna om diarieföring och anser att det inte innebär någon lösning av problemet.

Beslag är ett tvångsmedel som är provisoriskt i förhållande till något annat, såsom förverkande. Beslagtagna egendom ska typiskt sett finnas i det allmännas vård under en begränsad tid och därefter antingen återlämnas eller förverkas. Beslagtagna handlingar och informationsbärare skiljer sig därigenom markant från andra allmänna handlingar. De avslöjar sällan något om en myndighets verksamhet men kan däremot typiskt sett skada enskildas intressen, bl.a. brottsoffers. Det finns därför, inte minst av integritetsskäl, anledning att i särskild ordning utreda om beslagtagna handlingar bör undantas från tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

Konsekvenserna av att beslagtagna handlingar är allmänna

Utredningen har underskattat konsekvenserna av att beslagtagna handlingar ska betraktas som allmänna handlingar. Det kommer att medföra avsevärt merarbete för de brottsbekämpande myndigheterna. Även om det gäller sekretess för uppgifter i en handling som begärs utlämnad, kräver lagstiftningen att en noggrann sekretessprövning görs beträffande varje enskild handling och att en tjänsteman tar ställning till om handlingen trots sekretess kan lämnas ut i delar eller i sin helhet. Om den som begär att få del av handlingen inte är nöjd ska frågan hänskjutas till myndigheten, som ska fatta ett formellt beslut som är överklagbart. Eftersom det endast är förundersökningsledaren som överblickar konsekvenserna av utlämnande prövas sådana frågor som regel av honom eller henne. Det ökade allmänna intresset för polisens och åklagarnas arbete i uppmärksammade

brottsutredningar gör att möjligheten att få insyn i utredningsarbetet genom beslagtagna handlingar sannolikt kommer att bidra till betydligt fler framställningar från bl.a. journalister. Det kan få kraftigt negativa konsekvenser för den brottsutredande verksamheten som utredningen inte har belyst.

Utredningen har inte heller diskuterat vad det kan innebära i form av ökad belastning på förvaltningsdomstolarna att beslagtagna handlingar ska betraktas som allmänna. Om antalet framställningar om att få tillgång till allmän handling stiger hos brottsbekämpande myndigheter kan en motsvarande arbetsökning förväntas hos förvaltningsdomstolarna, eftersom tillgång sannolikt ofta kommer att nekas på grund av förundersökningssekretess.

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

Gunnel Lindberg

Owe Hultin