



**Polismyndighetens rutiner avseende avlyssningsförbudet i 27 kap. 22 §
rättegångsbalken**

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Polismyndighetens rutiner och styrdokument avseende avlyssningsförbudet i 27 kap. 22 rättegångsbalken (RB).

Nämnden konstaterar att bestämmelserna om avlyssningsförbudet är komplexa och svåröverskådliga och att identifieringen av sådan kommunikation som omfattas rimligen borde medföra vissa praktiska svårigheter och gränsdragningsproblem. Det är därför angeläget att Polismyndigheten har rutiner och tydliga riktlinjer så att de personer som faktiskt avlyssnar kommunikationen ges ledning om hur bestämmelserna ska tillämpas.

Det finns enligt nämnden anledning för Polismyndigheten att se över sina rutiner avseende bedömningen av om ett samtal omfattas av avlyssningsförbudet eller inte.

Vidare bör Polismyndigheten se över sina riktlinjer. Riktlinjerna är kortfattade, ofullständiga och så generellt utformade att de inte ger någon egentlig vägledning. Uppgifter saknas dels om alla de yrkeskategorier som kan träffas av avlyssningsförbudet, dels om i vilka situationer avlyssningsförbudet inte gäller på grund av det misstänkta brottets svårhetsgrad. Det vore enligt nämnden också av värde om Polismyndigheten i riktlinjerna ger personalen vägledning gällande frågan om vilka präster eller andra med motsvarande ställning inom ett trosamfund som omfattas av avlyssningsförbudet.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER M.M.....	3
4. UTREDNINGEN	5
4.1. Polismyndighetens rutiner	5
4.2. Polismyndighetens riktlinjer	6
5. NÄMNDENS BEDÖMNING	7
6. BESLUT	9

2. BAKGRUND

Nämnden beslutade den 18 oktober 2017 att granska Polismyndighetens rutiner avseende förbudet i 27 kap. 22 rättegångsbalken (RB) att avlyssna vissa telefonsamtal eller andra meddelanden (i fortsättningen avlyssningsförbudet).

Granskningen syftar till att utreda vilka rutiner och styrdokument som finns för att säkerställa att regleringen avseende avlyssningsförbudet följs.

Följande frågeställningar står i fokus för nämndens granskning.

- Hur identifieras telefonsamtal, annat tal eller meddelanden som träffas av avlyssningsförbudet?
- Vilka rutiner finns för att avbryta en pågående otillåten avlyssning?
- Vad gör Polismyndigheten vid tveksamhet om huruvida ett visst samtal, annat tal eller meddelanden omfattas av avlyssningsförbudet?
- Dokumenterar Polismyndigheten att avlyssning av ett visst samtal, annat tal eller meddelanden har avbrutits till följd av avlyssningsförbudet?
- Vilka rutiner finns för att förstöra upptagningar och uppteckningar i de delar som omfattas av avlyssningsförbudet?

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig rumsavlyssning, finns framför allt i 27 kap. RB.

Enligt 27 kap. 22 § första stycket RB får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation inte avse telefonsamtal eller andra meddelanden där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB. Enligt paragrafens andra stycke gäller detsamma vid hemlig rumsavlyssning för samtal eller annat tal där någon som angetts i första stycket talar.

I samband med att den tidsbegränsade lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning inarbetades i rättegångsbalken utvidgades avlyssningsförbudet vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till att omfatta fler yrkeskategorier än tidigare. Det innebar att omfattningen av förbudet kom att motsvara det som redan gällde vid hemlig rumsavlyssning. Utvidgningen gjordes i syfte att stärka integritetsskyddet.

Hänvisningen i 27 kap. 22 § RB till 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB innebär att avlyssning som huvudregel inte får ske vid samtal med personer som tillhör vissa yrkeskategorier, under förutsättning att samtalet har samband med deras

yrkesutövning och omfattas av tystnadsplikt. Exempel på sådana yrkeskategorier är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer och psykoterapeuter samt tolkar och översättare som har biträtt dessa personer.

För präster och andra med motsvarande ställning inom ett trossamfund är avlyssningsförbudet absolut.¹ Förbudet gäller vid samtal som avser bikt eller enskild själavård. Avlyssningsförbudet är absolut även för en försvarare när denne utövar sitt uppdrag och gäller både för offentliga och privata försvarare. En offentlig försvarare förordnas av rätten medan en privat försvarare utses direkt av den misstänkte (21 kap. 3–4 §§ RB).

För samtliga yrkeskategorier som omfattas av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB – utom försvarare och präster eller personer med motsvarande ställning inom ett trossamfund – finns undantag som innebär en skyldighet att under vissa angivna förutsättningar vittna om uppgifter som anförtrots dem i deras yrkesutövning eller som de erfarit i samband därmed. Regleringen innebär att advokater och deras biträden är skyldiga att vittna endast om det är medgivet i lag, den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det eller vittnesmålet ska avgas i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Andra yrkeskategorier som omfattas av 36 kap. 5 § andra eller tredje stycket RB är skyldiga att vittna i mål angående brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år när gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). Skyldighet att vittna gäller vidare för vissa yrkeskategorier i mål om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. BrB eller som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling, när brottet riktats mot någon som inte fyllt 18 år. I 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen finns det särskilda bestämmelser om undantag från tystnadsplikt.

Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om ett samtal eller annat tal eller ett meddelande som omfattas av förbudet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas (27 kap. 22 § första och andra styckena RB).

En upptagning eller uppteckning som innehåller samtal eller annat tal eller meddelanden som inte får avlyssnas ska i dessa delar omedelbart förstöras (27 kap. 22 § tredje stycket RB).

¹ Prop. 2013/14:237 s. 132 och prop. 2009/10:119 s. 23.

Vid senare avlyssning av inspelade samtal eller tal eller meddelanden ska avlyssningen avbrytas och det aktuella materialet förstöras om inspelningen innehåller sådant som faller inom avlyssningsförbudet.² Förbudet träffar även den situationen att den som utsätts för hemlig rumsavlyssning talar i telefon med en person som omfattas av avlyssningsförbudet, trots att endast den del av samtalet som den misstänkte står för kan tas upp.³

Vid hemlig rumsavlyssning gäller ett absolut avlyssningsförbud på vissa platser. Sådana platser är bl.a. massmedieredaktioner, advokatkontor, vårdmottagningar och platser som stadigvarande används eller är särskilt avsedda att användas av präster inom trossamfund, eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård (27 kap. 20 e § RB).

4. UTREDNINGEN

4.1. Polismyndighetens rutiner

Polismyndigheten har sammanfattningsvis lämnat följande svar på nämndens frågor angående den praktiska hanteringen av avlyssningsförbudet.

Telefonsamtal eller annat tal som det inte är tillåtet att avlyssna identifieras genom att den personal som genomför avlyssningen uppmärksammar samtalets innehåll eller genom att någon presenterar sig som exempelvis advokat. Motsvarande gäller för meddelanden.

Vid telefonsamtal kontrolleras aktuella nummer i öppna register för att undersöka vem som innehar abonnemanget. Denna kontroll görs av samtliga nya nummer som det avlyssnade numret har kontakt med. På så sätt uppmärksammas de nummer som tillhör advokatbyråer m.m. De nummer i ett ärende som kopplas till en person där det råder avlyssningsförbud markeras i avlyssningssystemet. När ett markerat nummer ringer flaggas det i systemet, varigenom en varning ges om att samtalet kan omfattas av avlyssningsförbud.

I vissa fall kan det vara oklart eller otydligt om ett samtal omfattas av avlyssningsförbudet. Personalen är väl medveten om de gällande reglerna och tillämpar försiktighetsprincipen. I tveksamma fall lämnas samtal vidare till den som ansvarar för HTM-funktionen⁴ som i sin tur avgör om åklagaren ska bedöma samtalet.

² Prop. 1988/89:124 s. 47 och prop. 2005/06:178 s. 103.

³ Prop. 2005/06:178 s. 103.

⁴ En sektion eller grupp som ansvarar för administration och hantering av hemliga tvångsmedel i en polisregion eller på den Nationella operativa avdelningen. Varje polisregion och Nationella operativa avdelningen ska ha en HTM-funktion.

Om det under en pågående avlyssning framkommer att den misstänkte talar med en person som omfattas av avlyssningsförbudet avbryts omedelbart avlyssningen och samtalet eller meddelandet markeras med ”avlyssningsförbud”. Chefen för HTM-funktionen uppmärksammas på att ett sådant samtal förekommit.

Då det framkommer att det rör sig om ett samtal eller meddelande som omfattas av avlyssningsförbudet raderas innehållet efter beslut av ansvarig på HTM-funktionen alternativt åklagaren. Data om samtalet sparas men innehållet raderas.

Dokumentation sker i avlyssningssystemet genom att samtalet markeras med ”Avlyssningsförbud”.

Samtalen granskas inte i sin helhet om det klart framgår att den som talar är en person som omfattas av avlyssningsförbudet. Om det ändå sker beror det sannolikt på att personal inte kunnat bedöma att det är ett samtal av den kategorin.

Meddelanden visas direkt i avlyssningssystemet, vilket gör att en granskning sker av det första meddelandet. När det första meddelandet har markerats i avlyssningssystemet som ett meddelande som omfattas av avlyssningsförbud tas därpå kommande meddelanden från samma adress bort utan att läsas.

Befattningshavare vid HTM-funktionen får kontinuerligt information och utbildning om vad som gäller beträffande avlyssningsförbudet. Det är respektive HTM-ansvarig som ansvarar för att personalen ges information och utbildning.

De som är HTM-ansvariga i polisregionerna och vid Nationella operativa avdelningen har en samsyn om hur avlyssningsförbudet ska hanteras och samma rutiner tillämpas i alla regioner.

4.2. Polismyndighetens riktlinjer

Polismyndigheten har anmodats att inkomma med styrdokument som reglerar eller utgör stöd vid hanteringen av avlyssningsförbudet. Polismyndigheten har gett in riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53) som gäller från och med den 1 oktober 2017⁵ (i fortsättningen riktlinjerna).

Riktlinjerna i den del som rör avlyssningsförbudet lyder på följande sätt.

”Avlyssningsförbud råder för vissa samtal eller meddelanden som sker under HAK [hemlig avlyssning] och HRA [hemlig rumsavlyssning], vilket stadgas i

⁵ Polismyndighetens beslut den 11 september 2017.

27 kap. 22 § rättegångsbalken. Förbudet gäller den personkategori som, avseende uppgifter med koppling till deras yrkesutövning, inte kan höras som vittne enligt 36 kap. 5 § 2–6 st. rättegångsbalken.

Avlyssningsförbudet innebär ett absolut förbud mot att avlyssna samtal med exempelvis försvarare som deltar med anledning av utövandet av sitt uppdrag samt samtal som avser bikt eller enskild själavård om en präst eller annan själasörjare deltar i samtalet. Avlyssning får som huvudregel inte heller ske med personer som tillhör vissa andra yrkeskategorier, om samtalet har samband med deras yrkesutövning. De yrkeskategorier som här avses är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och familjerådgivare enligt socialtjänstlagen samt sådana personers biträden m.fl.

När det vid en avlyssning kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas, särskiljas och förstöras. Samtalet får inte vidare lyssnas av utan ska omedelbart förstöras. Något krav på att granskning av materialet sker i realtid finns dock inte. Uppstår osäkerhet kring om samtalet eller meddelandet omfattas av avlyssningsförbudet ska förundersökningsledaren kontaktas för avgörande av frågan.

För det fall en person som omfattas av ovan nämnda personkategori är misstänkt för ett brott föreligger inte något generellt förbud mot att avlyssna denne, om förutsättningarna i övrigt för tvångsmedlet är uppfyllda. Däremot gäller avlyssningsförbudet för samtal eller meddelanden som har ovan angiven koppling till dennes yrkesutövning.”

Polismyndigheten har uppgett att det inte finns några gällande regionala styrdokument.

5. NÄMNDENS BEDÖMNING

Bakgrunden till avlyssningsförbudet är att tillförsäkra den enskilde friheten att anförtro sig till vissa personer i deras yrkesutövning utan rädsla för att informationen ska föras vidare eller användas mot henne eller honom.

Bestämmelserna om avlyssningsförbudet är komplexa och svåröverskådliga och bygger på regleringen av det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB. Förbudet träffar endast uppgifter som har anförtrotts en person i dennes yrkesutövning eller som han eller hon i samband därmed har erfarit och som omfattas av dennes tystnadsplikt. Avlyssningsförbudet omfattar således inte all kommunikation med personer i dessa yrkeskategorier. Identifieringen av kommunikation som omfattas av förbudet borde därför rimligen medföra vissa praktiska svårigheter

och gränsdragningsproblem. Det är angeläget att Polismyndigheten har rutiner och tydliga riktlinjer så att de personer som faktiskt avlyssnar kommunikationen ges ledning om hur bestämmelserna ska tillämpas.

Polismyndighetens rutiner, såsom de har beskrivits i remissvaret, ger anledning till följande synpunkter från nämnden. Det är naturligtvis positivt att Polismyndigheten tillämpar en försiktighetsprincip vid bedömningen av exempelvis försvararsamtal. Eftersom en privat försvarare utses av den misstänkte måste den som avlyssnar samtalet vara mycket uppmärksam på om innehållet pekar på att avlyssningsförbudet kan vara tillämpligt. En alltför generös tillämpning av försiktighetsprincipen vid bedömningen av om ett samtal omfattas av avlyssningsförbudet riskerar emellertid att leda till att avlyssningen rutinemässigt avbryts och innehållet i samtalet eller meddelandet förstörs, trots att lagstiftningen inte kräver det. Det är som framgått endast de uppgifter som omfattas av personens tystnadsplikt som träffas av avlyssningsförbudet. Om den avlyssnade skulle få höras som vittne om uppgiften gäller inte avlyssningsförbudet beträffande denna uppgift. Följande exempel kan lämnas. Om den misstänkte talar med en läkare om sådant som i och för sig omfattas av läkarens tystnadsplikt, viker tystnadsplikten om förundersökningen avser ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Ett sådant samtal får alltså avlyssnas. Om samtalet rör privata angelägenheter gäller givetvis ingen tystnadsplikt och samtalet får följaktligen avlyssnas. Exempelen kan mångfaldigas.

Det förhållandet att Polismyndigheten dokumenterar i avlyssningssystemet när avlyssningsförbudet har aktualiserats är ändamålsenligt och möjliggör kontroll i efterhand av att förbudet har iakttagits.

Mot bakgrund av vad Polismyndigheten upplyst om sina rutiner förutsätter nämnden att Polismyndigheten vid avlyssning i realtid omedelbart avbryter avlyssningen och genast förstör upptagningen i den del den omfattas av förbudet.

Polismyndighetens riktlinjer är kortfattade och ofullständiga. De är också så generellt utformade att de inte ger någon egentlig vägledning. Nämnden noterar att riktlinjerna bl.a. saknar uppgifter dels om alla de yrkeskategorier som kan träffas av avlyssningsförbudet, dels om i vilka situationer avlyssningsförbudet inte gäller på grund av det misstänkta brottets svårhetsgrad.

Förutsättningen för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig rumsavlyssning är att förundersökningen gäller ett allvarligt brott. Mot bakgrund av detta aktualiseras avlyssningsförbudet i allmänhet inte för några andra yrkeskategorier än försvarare och präster eller andra själasörjare. Som framgår av lagförarbeten och juridisk litteratur är frågan om vilka präster

eller andra med motsvarande ställning inom ett trossamfund som omfattas av avlyssningsförbudet inte enkel. Det vore därför enligt nämnden av värde om Polismyndigheten i sina riktlinjer ger personalen vägledning i nu aktuella avseenden.

Nämnden anser mot bakgrund av vad som sagts att det finns anledning för Polismyndigheten att se över sina rutiner och riktlinjer beträffande tillämpningen av avlyssningsförbudet.

6. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Ewa Samuelsson, Christina Linderholm, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Jenny Fromin

Expedition till:

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen och Avdelningen för rättslig styrning och stöd (diariernr A 483.720/2017)

Kopia för kännedom till:

Åklagarmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten