



## Fråga om hemlig avlyssning i visst avseende

### Sammanfattning

Nämnden har granskat ett tvångsmedelsärende i vilket det förekommit tillstånd till hemlig avlyssning avseende telefonnummer som det funnits synnerlig anledning att anta att den misstänkte skulle komma att kontakta. Tillstånden, som i avvaktan på rättsens beslut getts av åklagaren, har inte förenats med villkor. I ärendet har samtal mellan personer som inte varit misstänkta avlyssnats och material från sådan avlyssning använts i utredningen.

Hemlig avlyssning avseende ett telefonnummer som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta riktas i själva verket mot den misstänkte. Åtgärdens syfte är alltså att avlyssna eller ta upp samtal och andra meddelanden i vilka den misstänkte deltar. Enligt nämnden bör detta beaktas vid såväl beslutsfattandet som under verkställigheten. Mot den bakgrunden anser nämnden att det har funnits anledning att förena besluten om tillstånd med villkor för att se till att åtgärden inte skulle rikta sig mot någon annan än den misstänkte. Avsaknaden av lämpliga villkor har medfört att samtal mellan enbart utomstående personer avlyssnats. Nämnden anser att det inte är godtagbart att det avlyssningsmaterialet sedan använts i utredningen.

Avslutningsvis uttalar nämnden att Åklagarmyndigheten bör överväga att ge närmare riktlinjer för när och hur åklagare bör föreslå eller, vid intermistiska beslut, själva ställa upp villkor för användning av hemliga tvångsmedel.

---

**Postadress**

Box 22523, 104 22 Stockholm

**Telefon**

08-617 98 00

**E-post**

sakint@sakint.se

**Organisationsnummer**

202100-5703

**Besöksadress**

Norr Mälärstrand 6, Stockholm

**Telefax**

08-617 98 88

**Webbplats**

www.sakint.se

**Bankgiro**

782-4329

## 1. Bakgrund

En befattningshavare vid Polismyndigheten har vid kontakt med nämnden uppgett i huvudsak följande. I ett tvångsmedelsärende har det beslutats om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) avseende telefonnummer som det funnits synnerlig anledning att anta att en misstänkt skulle komma att kontakta. Tillstånden har inte förenats med villkor. I ärendet har samtal i vilka den misstänkte inte deltagit avlyssnats och material från sådan avlyssning har använts i utredningen. Enligt befattningshavaren kan det ifrågasättas om det är tillåtet.

Den 20 september 2023 beslutade nämnden att granska användningen av hemlig avlyssning i det aktuella tvångsmedelsärendet. Granskningen har begränsats till hemlig avlyssning avseende telefonnummer som det funnits synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller skulle komma att kontakta. I fokus för nämndens granskning har stått frågan om det finns rättsliga förutsättningar att med stöd av ett sådant tillstånd avlyssna och i utredningen använda upptagningar och uppteckningar av samtal i vilka den misstänkte inte deltar.

## 2. Rättsliga utgångspunkter

Hemlig avlyssning innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Hemlig avlyssning under en förundersökning får, om det finns en skäligen misstänkt,<sup>1</sup> avse ett telefonnummer eller en 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 (27 kap. 18 a § tredje stycket 1 RB). Hemlig avlyssning får även avse en sådan adress eller kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 18 a § tredje stycket 2 RB).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hemlig avlyssning får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas, se 27 kap. 18 b § RB.

<sup>2</sup> Motsvarande bestämmelse fanns före den 1 oktober 2023 i 27 kap. 20 § första stycket RB. De lagändringar som då trädde i kraft har i sak inte någon betydelse för nämndens bedömning i detta uttalande. I det fortsatta hänvisas därför till den nu gällande regleringen, trots att det aktuella tvångsmedelsärendet handlades före den 1 oktober 2023.

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd till hemlig avlyssning får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut. Om åklagaren har gett ett sådant tillstånd, ska han eller hon snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till rätten (27 kap. 21 a § första och andra stycket RB).

I ett beslut att tillåta hemlig avlyssning ska det, när det finns skäl till det, anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (27 kap. 21 § sjätte stycket RB).

Vid införandet av möjligheten att i hemlighet avlyssna en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta framhölls i förarbetena att det ofta kan finnas anledning för åklagaren och rätten att meddela särskilda villkor för tillståndet. Vidare framhölls att eftersom tvångsmedlet i själva verket riktar sig mot den misstänkte, bör avlyssning endast undantagsvis omfatta andra telemeddelanden än sådana som kommer in till teleadressen. I författningskommentaren anfördes att det förutsätts att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att ett beslut om tillstånd med hänsyn till proportionalitetsprincipen ibland bör förenas med villkor, t.ex. att endast samtal som kommer in till den avlyssnade teleadressen får avlyssnas.<sup>3</sup>

Användningen av hemliga tvångsmedel ska alltid följa den s.k. ändamålsprincipen. Den innebär att ett tvångsmedel får användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen.<sup>4</sup> Ett annat sätt att beskriva principens innebörd är att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.<sup>5</sup> Ändamålsprincipen har således betydelse vid såväl beslutsfattandet som verkställigheten. Ändamålen för de hemliga tvångsmedlen i 27 kap. RB har inte preciserats i lag. I stället kommer ändamålsprincipen indirekt till uttryck i materiella bestämmelser genom avgränsningar som tydliggör i vilka fall respektive tvångsmedel får användas för olika ändamål.<sup>6</sup>

### **3. Utredningen**

Nämnden har tagit del av handlingar i tvångsmedelsärendet. Av handlingarna framgår sammanfattningsvis följande. I en förundersökning gällande ett allvarligt brott med ett flertal misstänkta beslutade åklagaren interimistiskt om

---

<sup>3</sup> Prop. 2002/03:74 s. 38–39 och 49.

<sup>4</sup> Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur de får användas? 5 uppl., Norstedts Juridik 2022, s. 64–67.

<sup>5</sup> Se t.ex. skr. 2023/24:47 s. 6.

<sup>6</sup> Jfr prop. 2019/20:64 s. 111.

tillstånd till hemlig avlyssning avseende telefonnummer tillhörande personer som inte var misstänkta och i den meningen var utomstående. Enligt Polismyndighetens framställningar, som låg till grund för åklagarens beslut, hade de misstänkta inte tillgång till någon känd mobiltelefon vid den aktuella tiden och det förväntades att en eller flera av de misstänkta skulle kontakta de utomstående personerna. Besluten avsåg därför de utomstående personernas telefonnummer enligt 27 kap. 18 a § tredje stycket 2 RB. Efter anmälan av åklagaren beslutade rätten att fastställa de interimistiska besluten. Varken åklagarens eller rättsens beslut förenades med villkor.

Nämnden har ställt frågor till den berörda åklagarkammaren. I kammarens yttrande med svar på nämndens frågor har handläggande åklagare såvitt nu är av intresse uppgett följande.

Syftet med de aktuella åtgärderna var, vid tiden för besluten, att avlyssna kommunikation där de misstänkta deltog. Det fanns inte några uppgifter om att någon annan än de utomstående innehavarna av telefonnumren eller möjligen de misstänkta skulle använda mobiltelefonerna. Vid tidpunkten för några av besluten hade de misstänkta inte tillgång till sina egna mobiltelefoner och åklagaren var av uppfattningen att de skulle kunna använda de utomstående personernas telefoner för att ringa och ta emot samtal.

Av förarbetena och kommentaren till lagtexten framgår att det kan finnas anledning att meddela särskilda villkor för tillståndet. I de fall teleadressen används av allmänheten eller ett större antal personer bör avlyssningen förenas med villkor. Detta kan åklagaren inte uppfatta som att det finns ett krav att förena avlyssningen i det specifika fallet med villkor. Varken före besluten eller under avlyssningen fanns det uppgifter om att teleadresserna användes av någon annan än respektive innehavare.

Under verkställigheten av besluten blev åklagaren av polis upplyst om att det avlyssnats samtal mellan personer som inte var misstänkta i ärendet och att samtalen, som bedömdes vara av stor vikt för utredningen, fanns bevarade. Åklagaren gjorde en rättsutredning och kom fram till att det i avsaknad av villkor inte fanns något hinder mot att ta del av samtalen. I bedömningen beaktades det integritetsintrång som åtgärden medförde. Med hänsyn till bl.a. att det aktuella brottet var allvarligt och att de samtal som fanns bevarade var av stort värde för utredningen och möjligheten att kunna lagföra de misstänkta, ansåg åklagaren att det var proportionerligt att avlyssna även de samtal i vilka de misstänkta inte deltog.

I yttrandet har en vice chefsåklagare och kammarchefen uppgett följande. Vice chefsåklagaren fick vetskap om att det i ärendet fanns avlyssnade samtal där

någon misstänkt inte deltog och att tingsrättens beslut inte innehöll något villkor. I samband med detta tog vice chefsåklagaren kontakt med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum och det svar som erhöles var att det var möjligt att bearbeta och använda aktuella avlyssnade samtal då tingsrätten inte angett något villkor. Vice chefsåklagaren lämnade den informationen till handläggande åklagare och polisen. Kammarchefen, som fått kännedom om att en polis vänt sig till nämnden med anledning av ärendet, fann inte anledning att vidta ytterligare åtgärder efter att ha tagit del av den information som den vice chefsåklagaren inhämtat från utvecklingscentrum.

## **4. Nämndens bedömning**

### **4.1. De interimistiska besluten**

Som nämnts ovan anges i förarbetena att hemlig avlyssning avseende ett telefonnummer som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta i själva verket riktas mot den misstänkte. Åtgärdens syfte är alltså inte att avlyssna meddelanden mellan personer som inte är misstänkta.<sup>7</sup> Obegränsad avlyssning avseende ett telefonnummer som används av en utomstående person ger i princip alltid tillgång till mer information än vad som är avsett med åtgärden. Det måste beaktas både vid bedömningen av om avlyssningen är av synnerlig vikt för utredningen och om den är proportionerlig. Det måste även beaktas vid bedömningen av om beslutet om tillstånd ska begränsas genom villkor.

I likhet med åklagaren kan nämnden konstatera att det inte finns något uttryckligt krav i lagstiftningen på att villkor ska anges när hemlig avlyssning avser ett telefonnummer som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta. Utan villkor uppstår dock en överhängande risk för att åtgärden kommer att rikta sig mot någon annan än den misstänkte. Det är visserligen tänkbart att innehavaren av telefonnumret i ett enskilt fall endast kommunicerar med den misstänkte och att villkor därför inte behövs, men det får betraktas som en undantagssituation. Utgångspunkten måste därför vara att villkor behöver anges.

Åklagaren har, med hänvisning till förarbeten och lagkommentar, anfört att beslut om tillstånd till hemlig avlyssning bör förenas med villkor i de fall tele-

---

<sup>7</sup> Jfr Lindberg s. 582 där det, i fråga om tillstånd till hemlig avlyssning avseende telefoner som används av flera personer, anförs att avlyssning av samtal mellan utomstående ligger utanför ändamålet med tvångsmedlet och att det aldrig får förekomma att andra än den misstänkte avlyssnas i syfte att kontrollera om en närstående till den misstänkte talar med någon annan utomstående om brottet.

adressen används av allmänheten eller ett större antal personer men att omständigheterna inte har varit sådana i ärendet. Nämnden noterar att den lagkommentar som åklagaren förefaller hänvisa till förvisso avser bestämmelsen i 27 kap. 18 a § tredje stycket 2 RB.<sup>8</sup> Kommentaren utgår emellertid från det som i förarbetena uttalats om villkor vid hemlig avlyssning i allmänhet och inte den särskilda situationen när åtgärden avser ett telefonnummer som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta.<sup>9</sup>

Det har inte framkommit att omständigheterna i det aktuella fallet varit sådana att det saknats risk för att åtgärden i själva verket skulle komma att rikta sig mot någon annan än den misstänkte. Enligt nämndens mening har det därför funnits skäl att förena de interimistiska besluten med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Ett tänkbart villkor hade varit att endast samtal eller andra meddelanden i vilka den misstänkte deltar får avlyssnas eller att meddelanden i vilka den misstänkte inte deltar ska sorteras bort vid bearbetningen av avlyssningsmaterialet och därmed inte tillföras utredningen.

Beträffande några av tillstånden har åklagaren uppgett att de misstänkta inte hade tillgång till sina egna mobiltelefoner och att de därför eventuellt skulle använda de utomstående personernas telefoner. Det resonemanget, som inte framgår av underlaget som låg till grund för besluten, indikerar att tillstånden avsåg telefonnummer som kunde antas komma att användas av den misstänkte. Mot den bakgrunden framstår det som att åklagaren borde ha tillämpat bestämmelsen i punkten 1 i stället för punkten 2 i 27 kap. 18 a § tredje stycket RB. Eftersom telefonnumren såvitt framkommit innehades och huvudsakligen användes av någon annan än den misstänkte fanns det dock enligt nämndens mening, oavsett tillämplig bestämmelse, anledning att förena besluten med villkor.

#### **4.2. Verkställigheten**

Det är den verkställande myndigheten som ansvarar för verkställigheten av ett hemligt tvångsmedel. Åklagaren har dock det övergripande ansvaret för tvångsmedelsärendet och enligt nämnden ett principiellt ansvar för på vilket

---

<sup>8</sup> Fitger, Peter m.fl., Rättegångsbalken, kommentaren till 27 kap. 18 a §, JUNO version 95 (publicerad digitalt 2023-12-08).

<sup>9</sup> Se författningskommentaren till 27 kap. 21 § RB i prop. 2013/14:237 s. 182. Kommentaren av Fitger m.fl. berör en situation där den hemliga avlyssningen avser "ett telefonnummer som är tillgängligt för allmänheten eller, förutom av den misstänkte, används av ett större antal personer". När det gäller avlyssning av ett telefonnummer som den misstänkte antas komma att kontakta är det emellertid inte fråga om att den misstänkte använder telefonnumret.

sätt ett hemligt tvångsmedel verkställs.<sup>10</sup> Därmed är det naturligt att den verkställande myndigheten vänder sig till åklagaren om det uppmärksammas att ett beslut verkställs på ett sätt som står i strid med åtgärdens syfte. På så sätt får åklagaren möjlighet att ge den verkställande myndigheten lämpliga direktiv eller att själv vidta en åtgärd, t.ex. genom att upphäva beslutet enligt 27 kap. 23 § RB.

I det nu aktuella fallet har avsaknaden av villkor i tillstånden möjliggjort en betydligt mer omfattande hemlig avlyssning än vad som är avsett med den rättsliga regleringen. Det framgår av yttrandet från åklagarkammaren att den omständigheten att det har saknats villkor – vilket åklagaren ursprungligen ansvarade för i de interimistiska besluten – har uppfattats så att allt material från avlyssningen fick användas. Allt som inte uttryckligen är förbjudet är emellertid inte försvarbart när det är fråga om användning av särskilt integritetskränkande tvångsmedel. Dessutom är den hemliga avlyssningen i ett fall som det förevarande riktat mot den misstänkte.

Som konstaterats ovan står det i strid med åtgärdens syfte att använda hemlig avlyssning avseende ett telefonnummer som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta för att ta del av meddelanden mellan utomstående personer. Enligt nämnden bör detta beaktas inte bara vid beslutsfattandet och utformningen av villkor utan också under verkställigheten. Oavsett om ett beslut har förenats med villkor bör åklagaren således, i så stor utsträckning som möjligt, se till att det verkställs på ett sätt som stämmer överens med åtgärdens syfte att avlyssna eller ta upp samtal och andra meddelanden i vilka den misstänkte deltar.<sup>11</sup> Om det noteras samtal mellan personer som inte berörs av tvångsmedlet kan det enligt nämnden finnas anledning att t.ex. tillfälligt avbryta avlyssningen eller att vid bearbetningen sortera bort samtalen från det material som ska tillföras utredningen.

Avsaknaden av lämpliga villkor i de aktuella tillstånden medförde att samtal mellan enbart utomstående personer avlyssnades. Nämnden anser att det inte är godtagbart att det avlyssningsmaterialet sedan användes i utredningen, trots att det för åklagaren stod klart att andra personer än de som tvångsmedlet riktade sig mot hade avlyssnats. Att det utifrån utredningsläget var an-

---

<sup>10</sup> Jfr nämndens uttalande den 28 mars 2018 ”Granskning av förhållandena kring begäran om och verkställighet av beslut om hemlig kameraövervakning” (dnr 111-2017).

<sup>11</sup> Jfr Lindberg s. 582 där det, i fråga om tillstånd till hemlig avlyssning avseende telefoner som används av flera personer, anförs att avlyssning av samtal mellan utomstående i största möjliga utsträckning ska undvikas.

geläget att materialet tillfördes förundersökningen påverkar inte den bedömningen.

#### **4.3. Avslutande synpunkter**

Användning av hemliga tvångsmedel är med rätta kringgärdad av särskilda rättssäkerhetsgarantier. En sådan garanti är bestämmelserna om tillståndsprövning, i vilken det ingår att ta ställning till om ett beslut om ett hemligt tvångsmedel ska förenas med villkor. Nämnden, som även tidigare har uttalat sig om användningen av villkor,<sup>12</sup> anser att Åklagarmyndigheten bör överväga att ge närmare riktlinjer för när och hur åklagare bör föreslå rätten villkor för användning av hemliga tvångsmedel eller, vid interimistiska beslut, själva ställa upp sådana villkor.

Granskningen har endast omfattat åklagarens handläggning och frågor har inte ställts till Polismyndigheten. Nämnden vill ändå avslutningsvis framhålla att den ser positivt på att den verkställande funktionen vid Polismyndigheten inte utan urskillning tillförde förundersökningen det fullständiga materialet från avlyssningen, utan i stället uppmärksammade åklagaren när det noterades samtal mellan personer som inte var misstänkta.

#### **5. Beslut**

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Christina Linderholm och Olle Sandahl (enhälligt).

Föredragande: Viktor Wallén

Expedition till:

Åklagarkammaren i Uppsala

---

<sup>12</sup> Se t.ex. nämndens uttalande den 20 juni 2023 "Användningen av villkor vid ansökan om hemlig dataavläsning" (dnr 80-2022).



För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen och utvecklingscentrum

Polismyndigheten, rättsavdelningen