



**Granskning av beslut och underlag för beslut om att inte underrätta enskilda om hemlig övervakning i fall där integritetsinträdet har bedömts vara ringa**

**1. SAMMANFATTNING**

Nämnden har granskat åklagares tillämpning av bestämmelsen om att en enskild inte behöver underrättas i fall där hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har använts i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas och där integritetsinträdet kan antas vara ringa (27 kap. 31 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken).

Granskningen visar på en icke enhetlig tillämpning och bristande kunskap gällande bestämmelsen om ringa integritetsintrång. Bestämmelsen har enligt nämndens bedömning inte tillämpats korrekt i något av de granskade ärendena. Det är, även om underlaget för granskningen varit begränsat, anmärkningsvärt.

I ett flertal av de granskade ärendena har åklagare underlåtit underrättelse med hänvisning till bestämmelsen trots att tvångsmedelsanvändningen inte avsett hemlig övervakning, vilket är förutsättningen för att underlåta underrättelse på den nu aktuella grunden. I nära hälften av de granskade ärendena har underrättelse underlåtit i situationer då identiteten på den som ska underrättas är okänd. Därutöver har uppmärksamats att åklagare tillämpat bestämmelsen dels där den underrättelseberättigade varit skäligen misstänkt, dels vid s.k. basstationstömningar, vilket inte heller varit lagstiftarens avsikt.

I samtliga ärenden där det i och för sig funnits rättsliga förutsättningar för att göra en underrättelseprövning utifrån bestämmelsen bedömer nämnden att det inte varit fråga om ett integritetsintrång som kan antas vara ringa.

I övrigt uttalar sig nämnden bland annat om frågan om underrättelseskyldighet i fall där tillstånd till hemliga tvångsmedel inte har verkställts.

## 2. GRANSKNINGEN

Granskningen har omfattat ett urval av tvångsmedelsärenden där åklagare under år 2019 beslutat att inte underrätta enskilda om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) och där grunden för beslutet varit att integritetsintrånget bedömts vara ringa (27 kap. 31 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken [RB]). Granskningen – som syftat till att kontrollera om tillämpningen av bestämmelsen om ringa integritetsintrång överensstämmer med lag – har omfattat tvångsmedelsärenden som handlagts vid Söderorts åklagarkammare, Södertörns åklagarkammare, Västerorts åklagarkammare och City åklagarkammare i Stockholm.

Granskningen inleddes genom att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) anmodade Åklagarmyndigheten att lämna uppgifter om sådana ärenden som omfattas av granskningen. Därefter valdes tjugo av dessa ärenden ut. Granskningen har utförts genom att kopior av tvångsmedelsdiarierna och relevanta handlingar i tvångsmedelsärendena begärts in till nämndens kansli. Därefter har handläggande åklagare, eller i förekommande fall kammarledningen, besvarat frågor med utgångspunkt i de iakttagelser som gjorts. Tre av de ärenden som omfattats av nämndens urval har visat sig inte varit aktuella för granskningen då beslut om att underlåta underrättelse inte fattats med hänvisning till att integritetsintrånget varit ringa.

## 3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

I 27 kap. 31-33 §§ RB finns bestämmelser om underrättelse till enskild med anledning av hemlig tvångsmedelsanvändning. Syftet med bestämmelserna är att ge den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel möjlighet att i efterhand bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och reagera mot vad han eller hon kan anse ha varit en rättsstridig åtgärd.<sup>1</sup>

Huvudregeln är att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig tvångsmedelsanvändning som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket RB). Om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) eller hemlig övervakning har avsett ett telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av annan än den misstänkte ska även innehavaren som huvudregel underrättas (27 kap. 31 § andra stycket första meningen RB).

Det finns dock undantag från underrättelseskyldigheten. En underrättelse behöver inte lämnas om viss sekretess gäller (27 kap. 33 § RB). Vidare behöver underrättelse inte lämnas i fall där hemlig övervakning har använts i syfte att

---

<sup>1</sup> Prop. 2006/07:133 s. 30.

utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och där integritetsintrånget kan antas vara ringa (27 kap. 31 § andra stycket andra meningen RB). Undantag från underrättelseskyldigheten gäller också i de fall där en underrättelse med hänsyn till omständigheterna uppenbart skulle vara utan betydelse (27 kap. 31 § femte stycket RB). Det kan vara fallet t.ex. om en misstänkt person har fått del av utredningen och det framgår av den att hemliga tvångsmedel har använts eller om avlyssningen avser en telefon som ägs av någon som medverkat till avlyssningen.<sup>2</sup>

I förarbetena till bestämmelsen om ringa integritetsintrång anges som exempel på en sådan situation den bearbetning av uppgifter som görs i skedet efter hemlig övervakning genom inhämtning av uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som funnits inom ett visst geografiskt område (s.k. basstationstömning). Om det rör sig om en enstaka inhämtning av uppgifter i ett tidigt skede av brottsutredningen, och åtgärden inte leder till några ytterligare åtgärder mot den enskilde, kan undantag från underrättelseskyldigheten anses motiverat.<sup>3</sup> Något undantag från underrättelseskyldigheten har dock inte ansetts behövligt för själva basstationstömningen. I förarbetena anges att en sådan åtgärd inte utlöser underrättelseskyldighet i förhållande till innehavare av de telefonnummer och andra adresser som hämtats in eftersom den inte kan sägas avse en teleadress i den mening som avses i aktuell bestämmelse. Motsvarande gäller i de fall där det inte har fastställts vem som innehar den teleadress som tvångsmedelstillståndet har avsett, t.ex. när åtgärden har avsett ett anonymt kontantkort. Det är i en sådan situation inte möjligt att lämna någon underrättelse och att det inte krävs anses gälla även utan ett uttryckligt undantag i lag.<sup>4</sup>

## 4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

### 4.1. Bestämmelsen om ringa integritetsintrång har inte varit tillämplig

#### 4.1.1 Tvångsmedelsanvändning som inte avsett hemlig övervakning

I fem av de granskade ärendena har åklagare beslutat att underlåta underrättelse med hänvisning till att integritetsintrånget varit ringa trots att tvångsmedelsanvändningen inte avsett hemlig övervakning.

I tre av ärendena har tvångsmedelsanvändningen avsett hemlig avlyssning. I det ena ärendet har handläggande åklagare uppgett att underrättelsehanteringen blivit fel och att felet, som uppmärksammats i och med nämndens granskning,

<sup>2</sup> Lindberg, Gunnel, Rättegångsbalken (november 2020, Karnov, JUNO) kommentaren till 27 kap. 31 §.

<sup>3</sup> Prop. 2011/12:55 s. 106.

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:55 s. 106 f.

åtgärdats genom att de enskilda underrättats. I det andra ärendet har kammarledningen inte besvarat frågan om varför underrättelse underlåts med stöd av bestämmelsen om ringa integritetsintrång trots att det varit fråga om hemlig avlyssning. Kammarledningen har i stället uppgett att grunden för beslutet rätteligen borde varit att identiteten på innehavaren av teleadressen var okänd och att underrättelse därför inte var möjlig. I ytterligare ett ärende som avsett hemlig avlyssning har det inte gått att utreda varför handläggande åklagaren felaktigt underlåtit att underrätta den enskilde med hänvisning till bestämmelsen om ringa integritetsintrång.

I två ärenden har tvångsmedelsanvändningen avsett hemlig kameraövervakning. Åklagaren har i det ena ärendet uppgett att grunden för beslutet att underlåta underrättelse rätteligen borde ha varit att den hemliga kameraövervakningen inte gått att verkställa och att en underrättelse därför varit uppenbart utan betydelse. I det andra ärendet har hanteringen uppgetts bero på att handläggande åklagare av förbiseende bedömt frågan om underrättelse utifrån fel bestämmelse.

Nämnden konstaterar att en förutsättning för att bestämmelsen om ringa integritetsintrång ska vara tillämplig är att det hemliga tvångsmedel som använts är hemlig övervakning. Det är därför anmärkningsvärt att det i närmare en tredjedel av de granskade ärendena varit fråga om andra hemliga tvångsmedel. Under sådana förhållanden har det inte funnits rättsliga förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen om ringa integritetsintrång. Hanteringen tyder enligt nämnden på okunskap om den rättsliga regleringen gällande underrättelse till enskild. Detta innebär en ökad risk för att den som har utsatts för hemlig tvångsmedelsanvändning går miste om sin möjlighet att i efterhand bevaka sin rätt.

Såvitt kunnat utläsas av handlingarna i tvångsmedelsärendena och av de svar som lämnats har förnyad prövning av underrättelseskyldigheten numera gjorts i de ärenden där detta varit påkallat.

#### *4.1.2 Enskild som varit skäligen misstänkt*

I ett ärende har åklagare beslutat att underlåta att underrätta en enskild som vid tiden för tvångsmedelsanvändningen var skäligen misstänkt. Av ärendet framgår att tvångsåtgärden, hemlig övervakning, aldrig verkställdes på grund av att teleoperatören inte sparat uppgifterna. Handläggande åklagare har uppgett att han av förbiseende hänvisat till att integritetsintrånget varit ringa och att bedömningen är att en underrättelse till den enskilde i stället varit uppenbart utan betydelse eftersom tvångsmedelsåtgärden inte kom att verkställas.

Nämnden konstaterar att bestämmelsen om ringa integritetsintrång inte varit tillämplig i den aktuella situationen eftersom den enskilde varit misstänkt. Underrättelsehanteringen har därmed inte varit korrekt.

#### *4.1.3 Basstationstömning*

I två av de granskade ärendena har åklagare ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig övervakning i form av basstationstömning. I båda ärendena har de handläggande åklagarna uppgett att de, såsom svaren får förstås, i den angivna situationen bedömt att underrättelse inte varit påkallad på grund av att integritetsintrånget kunde antas vara ringa.

Som framgått finns det ingen underrättelseskyldighet i förhållande till innehavare av telefonnummer och andra adresser som hämtats in genom en basstationstömning. Bestämmelsen om ringa integritetsintrång är därmed inte tillämplig och någon underrättelseprövning behöver inte göras.

#### *4.1.4 Okänd innehavare av teleadress*

I nära hälften av de granskade ärendena har underrättelse underlåtit eftersom identiteten på den person som innehaft den teleadress som den hemliga övervakningen avsett var okänd. I två ärenden har handläggande åklagare uppgett att bestämmelsen om ringa integritetsintrång bör kunna tillämpas i den aktuella situationen. Därutöver har det i ett flertal remissvar till nämnden framförts att det i de centralt framtagna mallar som finns i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem för hemliga tvångsmedel saknas möjlighet att underlåta underrättelse till enskild av den anledningen att identiteten är okänd. Åklagare har i den här situationen använt sig av motiveringen ringa integritetsintrång för att kunna avsluta ärendet.

Som framgått gäller ett icke lagstadgat undantag från underrättelseskyldigheten för fall där det inte kunnat utredas vem som innehade den teleadress som tvångsmedelstillståndet har avsett. Bestämmelsen om ringa integritetsintrång är alltså inte avsedd att tillämpas i en sådan situation. Det är enligt nämnden olyckligt att vad som tycks utgöra en brist i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem medför att åklagare vid underrättelseprövningen felaktigt anger att integritetsintrånget har varit ringa.

## **4.2. Bestämmelsen om ringa integritetsintrång har varit tillämplig**

I endast tre av de granskade ärendena har det i och för sig förelegat rättsliga förutsättningar för att göra en underrättelseprövning utifrån bestämmelsen om ringa integritetsintrång. Frågan är dock om undantag från underrättelseskyldigheten på angiven grund har varit motiverad i de enskilda fallen.

I ett ärende har tillstånd beviljats till hemlig övervakning genom inhämtning av uppgifter om dels meddelanden som överförts till eller från en teleadress, dels i vilket geografiskt område denna teleadress har funnits. Tillståndet avsåg en tidsperiod om fem veckor. Det har inte gått att utreda vilka omständigheter som åklagaren beaktat vid bedömningen att integritetsintrånget varit ringa.

I ett annat ärende har åklagare beviljats tillstånd till hemlig övervakning avseende fem personers teadresser under en tidsperiod om tre månader. I ytterligare ett ärende – som handlagts av samma åklagare – har två personer varit föremål för hemlig övervakning under tolv dagar. Tillstånden har även i dessa fall avsett inhämtning av uppgifter om såväl meddelanden som geografisk positionering. Handläggande åklagare har uppgett sig inte minnas vilka omständigheter som legat till grund för bedömningen att integritetsintrånget varit ringa. Åklagaren har därutöver, som en allmän upplysning, uppgett att i fall där telefonlistor inte används i förundersökningen och personerna inte heller har hörts om uppgifterna så har integritetsintrånget i de flesta fall bedömts som ringa.

Nämnden har tidigare uttalat att hemlig övervakning under en period om tre månader i sig inte kan anses som ett ringa integritetsintrång.<sup>5</sup> Vidare har nämnden uttalat att ett ringa integritetsintrång typiskt sett inte heller kan anses föreligga då trafik- och lokaliseringssuppgifter inhämtats under en period av åtta dagar.<sup>6</sup> I samtliga nu granskade ärenden har inhämtningen avsett uppgifter om såväl meddelanden som geografisk positionering under en förhållandevis lång tid. Mot denna bakgrund och då det inte framkommit omständigheter som ger anledning till en annan bedömning anser nämnden att integritetsintrånget i de granskade ärendena inte varit ringa. Vad som anförts angående det inhämtade materialets betydelse för utredning av brottet saknar enligt nämnden relevans i sammanhanget.

Nämndens bedömning ovan innebär sammantaget att det inte i något av de ärenden där förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen i och för sig förelegat har varit fråga om ett ringa integritetsintrång. De enskilda borde således ha underrättats om tvångsmedelsanvändningen såvida inte sekretess hindrade detta.

---

<sup>5</sup> Se nämndens uttalande den 25 mars 2015 ”Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Åklagarkammaren i Luleå” dnr 137-2014.

<sup>6</sup> Se nämndens uttalande den 14 juni 2018 ”Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Åklagarkammaren i Eskilstuna” dnr 195-2017.

### 4.3 Betydelsen av att ett hemligt tvångsmedelstillstånd inte verkställts

I några ärenden har de svar som lämnats väckt en generell fråga om betydelsen av att ett tillstånd till hemlig tvångsmedelsanvändning inte verkställts i förhållande till underrättelseskyldigheten. Frågan har, trots att den ställts till handläggande åklagare, inte besvarats. Enligt nämnden är det en rimlig utgångspunkt att ett integritetsintrång inte bör anses ha uppkommit i de fall det står klart att verkställigheten aldrig påbörjats. En underrättelse i en sådan situation skulle kunna anses vara uppenbart utan betydelse i enlighet med vad som anges i 27 kap. 31 § femte stycket RB.<sup>7</sup> Det torde däremot inte vara uteslutet att underrättelseskyldigheten aktualiseras trots att ett tillstånd inte verkställts, t.ex. då verkställighet har påbörjats men misslyckats. Enligt nämndens mening måste därför en prövning av underrättelseskyldigheten göras i varje enskilt fall.

### 4.4 Avslutande synpunkter

Granskningen visar på en icke enhetlig tillämpning och bristande kunskap gällande bestämmelsen om ringa integritetsintrång. Bestämmelsen har enligt nämndens bedömning inte tillämpats på ett korrekt sätt i något av de granskade ärendena. Det är, även om underlaget för granskningen varit begränsat, anmärkningsvärt. Nämnden anser att det finns anledning för Åklagarmyndigheten att överväga att uppmärksamma åklagare på förutsättningarna för att tillämpa 27 kap. 31 § andra stycket andra meningen RB. Från nämndens perspektiv är en korrekt hantering av undantag från underrättelseskyldigheten särskilt angelägen i situationer där den rättsliga regleringen inte medför en skyldighet att underrätta nämnden i den enskildes ställe.

Den systemtekniska brist som tycks vara anledningen till felaktig hantering av underrättelseprövningen när fråga är om hemlig tvångsmedelsanvändning mot en okänd bör åtgärdas. Härigenom skulle underrättelsehanteringen i ärendehanteringssystemet på ett bättre sätt återspegla de verkliga förhållandena.

## 5. BESLUT

Vad som i övrigt framkommit föranleder inget uttalande från nämnden. Ärendet avslutas härmed.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

---

<sup>7</sup> Jfr RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 59 f.

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Eva Flyborg, Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Linnea Svensson

Expedition till:

Söderorts åklagarkammare

Södertörns åklagarkammare

Västerorts åklagarkammare

City åklagarkammare (i Stockholm)

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)