



**Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Ekobrottsmyndigheten**

**1. SAMMANFATTNING**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat handläggningen av ett tvångsmedelsärende i vilket en åklagare överlämnat s.k. överskottsinformation från hemliga tvångsmedel. Begreppet överskottsinformation avser uppgifter som har betydelse i förhållande till något annat än det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet.

Nämnden uttalar att rättegångsbalkens bestämmelser om användning av överskottsinformation och om förstöring av material från hemliga tvångsmedel innebär att endast selekterade delar av sådant material får överlämnas som överskottsinformation. Vidare framhåller nämnden vikten av att överlämnade uppgifter i alla delar är relevanta och nödvändiga i det mottagande sammanhanget.

I det aktuella ärendet har åklagaren överlämnat ”allt material” till en annan förundersökning och en omfattande promemoria och samtalslista till under rättelseverksamhet. Med hänsyn till urvalet och omfattningen av det överlämnade materialet anser nämnden att det finns anledning att ifrågasätta om åklagarens handläggning av ärendet har varit förenlig med rättegångsbalkens regler.

Avslutningsvis uttalar sig nämnden om behovet av en ändring av regleringen gällande användning av överskottsinformation.

## 2. BAKGRUND

Nämnden har underrättats om ett beslut där en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten med hänvisning till viss sekretess beslutat att underlåta att underrätta en enskild om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning). Nämnden beslutade att granska tvångsmedelsärendet för att kontrollera om det handlagts i enlighet med lag eller annan författning.

Under granskningen har nämnden gjort iakttagelser gällande framför allt åklagarens hantering av överskottsinformation.

## 3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

### 3.1 Användning av överskottsinformation

Vid användning av hemliga tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte har något samband med det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Sådana uppgifter kallas för överskottsinformation. Uppgifterna kan vara av betydelse för t.ex. utredningen av ett annat begånget brott. De kan röra den person som förundersökningen gäller eller andra personer som är ovidkommande i det sammanhanget. Det kan också röra sig om uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i ett annat sammanhang.<sup>1</sup>

I 27 kap. 23 a § rättegångsbalken (RB) föreskrivs bl.a. att om det vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning framkommit uppgifter som rör ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssningen eller övervakningen, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Om det, när uppgifterna kommer fram vid avlyssningen eller övervakningen, redan pågår en förundersökning beträffande det andra brottet, får uppgifterna således användas i den förundersökningen.<sup>2</sup> Under vissa i lagtexten angivna förutsättningar får överskottsinformation även ligga till grund för att en förundersökning inleds om det andra brottet.

### 3.2 Bevarande och förstöring

I 27 kap. 24 § RB finns regler om bl.a. bevarande och förstöring av upptagningar och uppteckningar (material) från hemliga tvångsmedel. Dessa regler gäller även för förstöring av material som utgör överskottsinformation. Materialet ska, i de delar det är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. I de delar som materialet är av betydelse för att förhindra förestående brott ska det bevaras så länge det behövs för att förhindra

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:143 s. 13.

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:143 s. 50.

brott. Materialet ska därefter förstöras (27 kap. 24 § andra stycket RB). Förstöringskravet är föranlett av intresset av att material från hemliga tvångsmedel inte ska bevaras i större utsträckning och under längre tid än nödvändigt.<sup>3</sup>

Trots regeln om förstöring får brottsutredande myndigheter, med vissa begränsningar för hemlig rumsavlyssning, behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag (27 kap. 24 § tredje stycket RB). Med ”vad som är särskilt föreskrivet i lag” åsyftas lagstiftningen om behandling av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål.<sup>4</sup> Detta innebär en möjlighet att överföra överskottsinformation t.ex. till Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

Begreppen upptagningar och uppteckningar är centrala i bestämmelserna om bevarande och förstöring av material från hemliga tvångsmedel men begreppen definieras inte närmare i lagtext eller förarbeten. I doktrin har upptagningar beskrivits som hela eller delar av det originalmaterial som verkställigheten av tvångsmedlet generar. En uppteckning är däremot normalt utformad av den som verkställer tvångsmedlet eller granskar materialet. Det kan t.ex. röra sig om en utskrift av ett samtal eller en promemoria där materialet från tvångsmedlet har bearbetats.<sup>5</sup> Uppgifter från material utgör varken upptagningar eller uppteckningar och för sådana uppgifter gäller andra regler. Nämnden återkommer till frågan om uppgifter från upptagningar och uppteckningar i avsnitt 5.1.

### **3.3 Överskottsinformation och ”sidoinformation”**

Enligt den terminologi som används i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om hemliga tvångsmedel avser begreppet överskottsinformation endast uppgifter som kan överlämnas enligt 27 kap. 23 a § RB, det vill säga uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för tillståndet. Vid sidan av överskottsinformation används inom Åklagarmyndigheten termen sidoinformation. Med det menas uppgifter som har betydelse i andra sammanhang än den brottsutredning där tillståndet till hemliga tvångsmedel har inhämtats och som inte utgör överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § RB.<sup>6</sup> Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som har betydelse i underrättelseverksamhet. Sådana uppgifter får, som ovan nämnts, behandlas i den utsträckning som föreskrivs i 27 kap. 24 § tredje stycket RB.

---

<sup>3</sup> Prop. 1988/89:124 s. 69.

<sup>4</sup> Prop. 2004/05:143 s. 41–42.

<sup>5</sup> Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? 5 uppl., Norstedts Juridik 2022, s. 558–559. Se även SOU 2018:61 s. 206–208.

<sup>6</sup> Rättslig vägledning 2022:25, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, publicerad i augusti 2022, s. 15.

Lagstiftarens definition av överskottsinformation innebär att begreppet innefattar s.k. sidoinformation.<sup>7</sup> I det följande används den definitionen.

#### **4. UTREDNINGEN**

##### **4.1 Handlingarna i tvångsmedelsärendet**

Nämnden har tagit del av handlingarna i tvångsmedelsärendet. Av handlingarna framgår såvitt nu är av intresse följande.

I en förundersökning gällande grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor och grovt skattebrott med ett flertal misstänkta ansökte åklagaren om och beviljades tillstånd till hemliga tvångsmedel innefattande hemlig övervakning, hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning. Tillstånden till hemlig övervakning omfattade tidsperioder om flera månader och avsåg flera olika teleadresser som brukades av sju misstänkta. Vissa av dem var också föremål för hemlig avlyssning under flera veckor. Åklagaren beslutade vid upprepade tillfällen att överlämna överskottsinformation. Överskottsinformation överlämnades dels till en förundersökning som inleddes med anledning av det överlämnade materialet, dels till underrättelseverksamhet.

Det första beslutet om överlämnande av överskottsinformation, som ledde till att en förundersökning inleddes, avsåg två kortfattade promemorior. I promemoriorna redogjordes för misstankar mot namngivna personer om olika brott för vilka det är föreskrivet fängelse i över ett år. Några dagar senare beslutade åklagaren att överlämna överskottsinformation i form av ett stort antal närmare specificerade delar av materialet. Ytterligare några dagar senare beslutade åklagaren att överlämna överskottsinformation ”i form av allt material som framkommit i det här ärendet”.

Ett par månader senare beslutade åklagaren att överlämna en promemoria till Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet. Promemorian innehöll en sju veckor lång kartläggning över uppkopplingar och samtalsaktiviteter avseende två teleadresser som tillhörde misstänkta i ärendet. Beträffande en specifik dag lämnades en omfattande och detaljerad redogörelse för de misstänkta samtalsaktiviteter och förflyttningar. Till promemorian bifogades en samtalslista med information om bl.a. hur ofta det förekom telefonsamtal mellan en annan misstänkts telefoner och flera andra telefonnummer under en tidsperiod om ungefär fem månader. Av samtalslistan kan även utläsas när det första respektive det senaste samtalet mellan den misstänkte och de olika telefonnumren ägde rum. Flera telefonnummer i listan var knutna till namngivna brukare.

---

<sup>7</sup> Se t.ex. prop. 2004/05:143 s. 13 och 2013/14:237 s. 123.

Efter att förundersökningen lagts ned beslutade åklagaren om förstöring av samtliga upptagningar och uppteckningar i ärendet.<sup>8</sup>

## 4.2 Remissfrågor och remissvar

Med anledning av nämndens iakttagelser har skriftliga frågor ställts till berörd åklagare och till kammarledningen.

### 4.2.1 Överlämnandet av överskottsinformation till underrättelseverksamhet

På frågor om urvalet och omfattningen av det material som överlämnats till underrättelseverksamhet har åklagaren uppgett att hon inte minns vilka överväganden som låg bakom beslutet.

Kammarledningen har genom vice chefsåklagaren anfört följande.

Lagtextens utformning, förarbetsuttalanden och RättsPM 2012:8 besvarar – enligt min mening – inte frågan om det finns några begränsningar i fråga om vilka uppgifter som kan överlämnas till underrättelseverksamheten. Det som dock pekar i den riktningen är uttalanden i doktrinen (jfr Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? 4 uppl., Karnov Group 2018, s. 833). Författaren har å ena sidan tolkat förarbetsuttalanden som att det *förefaller* som om lagstiftningen har utgått från att enstaka uppgifter som härrör från de hemliga tvångsmedlen får bevaras och tillföras underrättelseverksamheten. Å andra sidan anförs att lagtextens utformning medför att inget hindrar att hela upptagningar eller större mängder material bevaras. Uttalandena kan – enligt min mening – vid första anblick te sig motsägelsefulla.

Åklagaren har inför sitt beslut att överlämna sidoinformation utgått från lagtext och RättsPM 2012:8. Utifrån vad som redovisats menar jag att åklagaren i det aktuella ärendet utgått från de källor som stått till buds. Eftersom det synes saknas rättskällor som pekar i annan riktning har jag svårt att se att det går att säga att åklagaren borde ha agerat eller beslutat på annat sätt. Nämnden förefaller ha identifierat ett område där tydlig vägledning saknas och det är – enligt min uppfattning – viktigt för den operativa verksamheten att nämndens beslut i ärendet utformas som generella uttalanden för framtida vägledning.

### 4.2.2 Överlämnandet av överskottsinformation till en förundersökning

Frågorna i denna del har handlat om innebörden av beslutet om att överlämna ”allt material som framkommit i det här ärendet” och om vilka överväganden som föranlett beslutet. Dessa frågor har ställts först i ett senare skede av granskningen.

---

<sup>8</sup> Nämnden har inte granskat hur överskottsinformationen dokumenterats, använts eller förstörts efter att den överlämnats till den andra förundersökningen respektive till underrättelseverksamheten.

Vice kammarchefen har uppgett att ansvarig åklagare numera har lämnat sin anställning vid Ekobrottsmyndigheten och att det mot den bakgrunden inte finns någon med tillräckliga detaljkunskaper för att kunna besvara nämndens frågor.

## 5. NÄMNDENS BEDÖMNING

### 5.1 Endast uppgifter får överlämnas som överskottsinformation

I rättegångsbalkens regler om granskning av material från hemliga tvångsmedel används begreppen upptagningar och uppteckningar (se 27 kap. 24 § första stycket RB). I paragrafen som reglerar användning av överskottsinformation talas det i stället om uppgifter (se 27 kap. 23 a § RB). I bestämmelsen som utgör ett undantag från förstöringskravet och reglerar möjligheten att överlämna överskottsinformation till t.ex. underrättelseverksamhet, används begreppet uppgifter från upptagningar och uppteckningar (se 27 kap. 24 § tredje stycket RB). Detta är lagstiftarens sätt att markera att det normalt endast är delar av materialet som kan lämnas över som överskottsinformation. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att all information eller större informationsmängder ska bevaras som överskottsinformation utan en noggrann selektering. Reglerna om användning av överskottsinformation får således inte utnyttjas för att kringgå kravet på att material ska förstöras om det saknar betydelse för det brott eller den brottsliga verksamhet som tillståndet till tvångsmedel gäller.<sup>9</sup>

Enligt nämnden innebär det anförda att endast begränsade och selekterade delar av material från hemliga tvångsmedel får överlämnas som överskottsinformation. Det är i och för sig inte uteslutet att stora mängder uppgifter kan överlämnas, men det förutsätter att uppgifterna i alla delar är relevanta och nödvändiga i det mottagande sammanhanget.

Nämnden har förståelse för att distinktionen mellan å ena sidan upptagningar och uppteckningar och å andra sidan uppgifter från sådant material kan ge upphov till gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen. Med hänsyn till den nuvarande regleringens utformning är det emellertid viktigt att distinktionen upprätthålls. I annat fall finns risk för att reglerna om förstöring av material från hemliga tvångsmedel kringgås på ett sätt som inte är förenligt med de integritetsintressen som bestämmelserna syftar till att skydda.

---

<sup>9</sup> Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? 5 uppl., Norstedts Juridik 2022, s. 943 och 954.

## 5.2 Hanteringen av överskottsinformation i det aktuella ärendet

### 5.2.1 Överlämnandet av överskottsinformation till en annan förundersökning

Av handlingarna framgår att åklagaren successivt har överlämnat mer och mer överskottsinformation till en annan förundersökning. Efter två förhållandevis restriktiva beslut har åklagaren såvitt framkommit slutligen beslutat att överlämna samtliga upptagningar och uppteckningar. Även om förhållandena och åklagarens överväganden i denna del inte har kunnat klarläggas anser nämnden att den selektering som kommer till uttryck i det sista beslutet är anmärkningsvärd. Nämnden beaktar då särskilt att ärendet har varit omfattande både vad gäller antal misstänkta och den tidsperiod under vilken hemliga tvångsmedel använts. Det är mot den bakgrunden svårt att förstå hur materialet i alla delar kan ha varit relevant och nödvändigt i den andra förundersökningen. Enligt nämndens mening förefaller hanteringen inte vara förenlig med rättegångsbalkens regler om användning av överskottsinformation och om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel.

### 5.2.2 Överlämnandet av överskottsinformation till underrättelseverksamhet

Enligt nämnden är det tveksamt om den promemoria som överlämnats till underrättelseverksamhet kan anses innehålla endast begränsade och selekterade uppgifter från upptagningar och uppteckningar. Den till promemorian bifogade samtalslistan synes innehålla oförkortat material från hemlig övervakning och utgöra en kartläggning över en misstänkts kommunikation under en betydande tidsperiod. Samtalslistan framstår som en upptagning eller uppteckning snarare än i förhållande till underrättelseverksamheten relevanta och nödvändiga delar av sådant material. Med den utgångspunkten anser nämnden att det finns anledning att ifrågasätta om överlämnandet av materialet till underrättelseverksamhet har varit förenligt med bestämmelsen i 27 kap. 24 § tredje stycket RB.

## 5.3 Avslutande synpunkt

Nämnden har tidigare uttalat att regleringen av i vilken utsträckning material från hemliga tvångsmedel får användas för nya ändamål är otydlig och inte tillgodoser integritetsintressena i den utsträckning som kan antas ha varit avsedd. Huvudskälet till det är att regleringen bara omfattar användning för brottsutredning men inte för t.ex. underrättelseverksamhet.<sup>10</sup> Nämnden anser alltså att

---

<sup>10</sup> Se nämndens remissyttrande den 20 februari 2018 över betänkandet ”Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet” (SOU 2017:89) (dnr 193-2017). Se även nämndens uttalande den 19 februari 2020 ”Användning av överskottsinformation i förundersökningar” (dnr 119-2018).

den nuvarande regleringen av överskottsinformation inte är adekvat och att den därför behöver ändras.<sup>11</sup>

## 6. 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, Elisabeth Falkhaven, Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Viktor Wallén

Expedition till:

Ekobrottsmyndigheten, Andra ekobrottskammaren i Stockholm

För kännedom till:

Ekobrottsmyndigheten (Rättsenheten)

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

Justitiedepartementet (Enheten för domstols- och åklagarfrågor)

---

<sup>11</sup> En av regeringen tillsatt utredning har föreslagit lagändringar avseende bl.a. användningen av överskottsinformation, se betänkandet ”Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel” (SOU 2018:61) och nämndens remissyttrande den 14 november 2018 över detsamma (dnr 108-2018). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.