

# Förundersökning

*– objektivitet, beslag, dokumentation m.m.*

*Slutbetänkande av Förundersökningsutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:45

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23584-3  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 7 maj 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat.

Samma dag förordnades hovrättslagmannen Staffan Levén som särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 13 juli 2009 överåklagaren Jörgen Almblad, advokaten Johan Eriksson, f.d. lagmannen Sigurd Heuman, polisintendenten Rickard Johansson, chefsåklagaren Agneta Isborn Lind, numera kanslirådet Susanne Södersten samt professorn Per Ole Träskman.

Som experter förordnades vidare från och med den 13 januari 2010 överåklagaren Anders Jakobsson, från och med den 18 januari 2010 rättssakkunniga Linda Rantén och kammaråklagaren Chatrine Rudström, från och med den 23 februari 2010 kriminalinspektören Johannes Welin, från och med den 30 september 2010 verksjuristen Karina Hellrup samt från och med den 6 december 2010 ämnesrådet Katrin Hollunger Wågner.

Jörgen Almblad entledigades den 13 januari 2010, Susanne Södersten den 18 januari 2010, Rickard Johansson den 30 september 2010 och Linda Rantén den 6 december 2010.

Som sekreterare anställdes från och med den 15 juni 2009 kammaråklagaren Niklas Högdén samt från och med den 16 juni 2009 hovrättsassessorn Marie Wettersten.

Utredningen har antagit namnet Förundersökningsutredningen (Ju 2009:07).

Den 12 januari 2010 överlämnades delbetänkandet *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde* (SOU 2009:98).

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.* (SOU 2011:45).  
Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.  
Uppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i maj 2011

*Staffan Levén*

*/Niklas Högdén*

*Marie Wettersten*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>29</b>
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	29
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	38
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder .....	40
4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling .....	42
5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.....	44
6 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948) .....	46
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndanspråk mot staten.....	49
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>51</b>
1.1 Utredningsuppdraget.....	51
1.2 Utredningens delbetänkande .....	54
1.3 Utredningens arbete .....	55

<b>2</b>	<b>Metoder för kvalitetssäkring av brottsutredningar .....</b>	<b>57</b>
2.1	Allmänt om ledning av förundersökning.....	57
2.2	Allmänt om kvalitet och kvalitetsarbete .....	60
2.3	Polisväsendets organisation i korthet .....	61
2.4	Polisens nationella utredningskoncept (PNU) m.m. ....	62
2.5	Åklagarmyndighetens organisation i korthet .....	63
2.6	Allmänt om arbete med kvalitetsuppföljning m.m. inom Åklagarmyndigheten.....	64
2.6.1	Inledning.....	64
2.6.2	Övergripande dokument angående kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning.....	65
2.6.3	Utvecklingscentrumen.....	66
2.6.4	Specialisering .....	66
2.7	Något om lagföring och genomströmningstider .....	67
2.8	Särskilt om åtgärder för återkoppling och kvalitetssäkring.....	69
2.8.1	Återkoppling m.m. inom polisen.....	69
2.8.2	Återkoppling mellan åklagare och polis .....	71
2.8.3	Samverkan genom möten, m.m.....	74
2.8.4	Generella utredningsdirektiv.....	76
2.8.5	Kompetensutveckling .....	77
2.9	Tullverket.....	77
2.9.1	Kort om organisationen.....	77
2.9.2	Åtgärder för kvalitetssäkring av brottsutredningar .....	78
2.10	Ekobrottsmyndigheten .....	79
2.10.1	Kort om organisationen.....	79
2.10.2	Åtgärder för kvalitetssäkring av brottsutredningar .....	80
<b>3</b>	<b>Överväganden och förslag angående metoder för kvalitetssäkring .....</b>	<b>81</b>
3.1	Inledning.....	81

3.2	Återkopplingsförfarandet.....	83
3.3	Slutsatser och förslag .....	89
3.3.1	Återkopplingsförfarandet .....	89
3.3.2	Generella utredningsdirektiv, handböcker och utbildning .....	93
<b>4</b>	<b>Objektivitetskravet vid utredning av brott .....</b>	<b>95</b>
4.1	Allmänt om objektivitetsprincipen.....	95
4.2	Närmare om objektivitetsprincipens innebörd och räckvidd .....	96
4.2.1	Före förundersökningen .....	96
4.2.2	Under förundersökningen .....	98
4.2.3	Under brottmålsrättegången.....	104
4.3	Europakonventionen och objektivitetsprincipen .....	110
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag angående objektivitetskravet .....</b>	<b>115</b>
5.1	Inledning.....	115
5.2	Övergripande frågeställningar.....	116
5.3	Objektivitetsprincipen före förundersökningen.....	117
5.4	Objektivitetsprincipen under förundersökningen.....	122
5.5	Objektivitetsprincipen under brottmålsrättegången .....	131
5.6	Författningsreglering av objektivitetsprincipen .....	138
5.6.1	En reglering av objektivitetsprincipen före förundersökningen .....	139
5.6.2	Bör nuvarande reglering om objektivitet under förundersökningen ändras? .....	140
5.6.3	En reglering av objektivitetsprincipen under brottmålsrättegången.....	141
<b>6</b>	<b>Förundersökningsledarens ansvar .....</b>	<b>145</b>
6.1	Förundersökningsledarens uppgifter.....	145

6.1.1	Åklagarens särskilda befogenheter under förundersökningen.....	146
6.2	Åklagares rätt att begära biträde av polismyndigheten m.m.....	147
6.3	Åklagarens allmänna befogenheter att styra det polisiära arbetet under förundersökningen.....	150
6.4	Närmare om Granskningskommissionens slutsatser i fråga om ansvar m.m. ....	152
6.5	Frågan om skilda organisationer .....	153
6.6	Något om den tidigare s.k. anvisningsrätten och det odelbara förundersökningsledarskapet .....	155
6.7	Ansvarsfördelningen när flera åklagare handlägger samma ärende .....	157
6.7.1	Inledning.....	157
6.7.2	I vilka fall kan åklagarförstärkning aktualiseras? .....	158
6.7.3	Flera åklagare med ansvar för samma förundersökning när en fråga om resning uppkommit .....	160
6.7.4	Justitieombudsmannens syn på åklagarförstärkning och arbetsfördelning .....	161
6.7.5	Åklagarmyndighetens syn på åklagarförstärkning och arbetsfördelning .....	163
<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag angående förundersökningsledarens ansvar .....</b>	<b>165</b>
7.1	Inledning.....	165
7.2	Förundersökningsbegreppet och innebörden av helhetsansvaret .....	166
7.3	Omfattningen av förundersökningsledarens formella ansvar.....	169
7.3.1	Bör förundersökningsledarens ansvar regleras närmare? .....	174
7.3.2	Särskilt om åklagarens ansvar som förundersökningsledare .....	177



7.4	Ansvarsfördelningen när flera åklagare handlägger samma ärende .....	180
7.4.1	Allmänna synpunkter .....	180
7.4.2	Massgripanden m.m.....	183
7.4.3	Resningssituationen.....	188
7.5	Utformningen av ansvarsbestämmelsen m.m. ....	190
7.5.1	Regleringen av förundersökningsledarens övergripande ansvar .....	190
7.5.2	Ansvar m.m. när flera åklagare arbetar tillsammans i en förundersökning .....	193
<b>8</b>	<b>Inspelning av förhör under förundersökningen .....</b>	<b>195</b>
8.1	Inledning.....	195
8.2	Dokumentation av förhör .....	196
8.3	Inspelning av förhör i några andra länder.....	200
8.3.1	Inledning .....	200
8.3.2	Norge.....	200
8.3.3	Danmark.....	201
8.3.4	Finland.....	202
8.3.5	Nederländerna.....	202
8.4	Bevarande av dokumentation .....	203
8.4.1	Tryckfrihetsförordningen .....	203
8.4.2	Arkivregleringen .....	205
8.4.3	Särskilt om bevarande av dokumentation av förundersökningsförhör.....	206
8.5	Förhör i domstol.....	210
8.5.1	En modernare rättegång.....	210
8.5.2	Sekretess för bildupptagningar av domstolsförhör ..	211
<b>9</b>	<b>Överväganden och förslag angående inspelning av förhör under förundersökningen .....</b>	<b>215</b>
9.1	Utredningens uppdrag.....	215
9.2	Inspelning av förhör under förundersökningen.....	216
9.2.1	Inledning .....	216
9.2.2	Fördelar med inspelning.....	217

9.2.3	Nackdelar med inspelning .....	218
9.2.4	Författningsreglering av inspelning av förundersökningsförhör .....	220
9.2.5	Utgångspunkter för utformningen av regleringen....	222
9.2.6	Närmare om utformningen av regleringen.....	222
9.2.7	Utskrifter av förhör som dokumenterats genom inspelning.....	228
9.3	Bevarande av inspelningar av förundersökningsförhör.....	232
9.3.1	Nuvarande ordning .....	232
9.3.2	Om behovet av reglering och hur denna bör utformas.....	234
9.4	Sekretess för bilduppgiften i ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör .....	238
9.4.1	Inledning.....	238
9.4.2	Sekretessbestämmelser av betydelse för ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör.....	239
9.4.3	Rätten att få en kopia av en allmän handling.....	243
9.4.4	Intresset av insyn kontra behovet av sekretess .....	245
<b>10</b>	<b>Dokumentation och bevarande av sidomaterial.....</b>	<b>255</b>
10.1	Inledning.....	255
10.2	Dokumentation av sidomaterialet.....	257
10.3	Bevarande av sidomaterialet.....	261
<b>11</b>	<b>Överväganden och förslag angående dokumentation och bevarande av sidomaterial .....</b>	<b>265</b>
11.1	Utredningens uppdrag .....	265
11.2	Dokumentation av sidomaterial .....	265
11.2.1	Finns det behov av särskilda regler om dokumentation av sidomaterial? .....	265
11.2.2	Utformningen av regleringen.....	267
11.3	Bevarande av sidomaterial.....	271
<b>12</b>	<b>Beslag.....</b>	<b>273</b>
12.1	Allmänt om beslag.....	273

12.2	Närmare om ändamålen med beslag .....	276
12.3	Kopiering av beslagtagna egendom.....	278
12.3.1	Allmänt.....	278
12.3.2	Tidigare utredningars förslag angående kopiering av beslag.....	280
12.3.3	Särskilt om kopiering av information i elektronisk form .....	281
12.3.4	Fördelar och nackdelar med kopiering.....	284
12.4	Beslagsförbud.....	284
12.4.1	Allmänt om beslagsförbudsreglerna i 27 kap. 2 § RB .....	284
12.4.2	Närmare om beslagsförbudsreglernas tillämpning på datalagrad information .....	291
12.4.3	Genomsökning av beslagtagna datorer m.m.....	296
12.5	Dokumentation av beslag .....	298
12.6	Upphävande av beslag.....	301
12.6.1	Allmänt.....	301
12.6.2	Upphävande vid friande dom m.m. ....	302
<b>13</b>	<b>Överväganden och förslag angående beslagsfrågor .....</b>	<b>309</b>
13.1	Inledning.....	309
13.2	Omfattande beslag av skriftliga handlingar.....	310
13.3	Bevarande av bevismaterial .....	314
13.3.1	Fortsatt bevisbeslag i avvaktan på lagakraftvunnen dom.....	314
13.3.2	Fortsatt bevisbeslag efter lagakraftvunnen dom och nedlagd förundersökning .....	319
13.3.3	Bevismaterial som inte ska tas i beslag .....	325
13.4	Kopiering av beslagtaget material .....	332
13.4.1	Inledning .....	332
13.4.2	Bör kopiering av beslag regleras? .....	334
13.4.3	Förutsättningar för kopiering.....	335
13.4.4	Särskilt om kopiering av datalagrad information.....	337
13.4.5	Frågan om domstolsprövning.....	339
13.4.6	Hanteringen av kopior efter avslutad utredning .....	342

13.5	Beslagsförbudets tillämpning i IT-miljö .....	352
13.5.1	Inledning.....	352
13.5.2	Bör reglerna om beslagsförbud uttryckligen omfatta även elektroniska upptagningar? .....	353
13.5.3	Särskilda regler för genomsökning m.m. av digitala informationsbärare som tagits i beslag .....	355
<b>14</b>	<b>Ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning .....</b>	<b>361</b>
14.1	Inledning.....	361
14.2	Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	361
14.3	Överväganden och förslag .....	364
<b>15</b>	<b>Tillfälligt omhändertagande av egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras .....</b>	<b>369</b>
15.1	Utredningens uppdrag .....	369
15.2	JO 2005/06 s. 84.....	369
15.3	Bestämmelserna i polislagen om tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafikbrott .....	373
15.4	Utredningens överväganden.....	375
15.4.1	Inledning.....	375
15.4.2	Bör polisen ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras? .....	375
15.4.3	Lagreglering.....	377
15.4.4	Närmare om bestämmelsens utformning och räckvidd .....	378
15.4.5	Kroppsvisitation.....	380
15.4.6	Möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom och kroppsvisitera även om en förundersökning inte har inletts.....	382
15.4.7	Närmare bestämmelser om omhändertagandebeslutet.....	384

15.4.8 Befogenhet för tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter att omhänderta egendom m.m.....	388
<b>16 Begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning.....</b>	<b>393</b>
16.1 Inledning.....	393
16.2 Gällande rätt.....	394
16.3 Kvarhållande i samband med kroppsvisitation.....	396
16.4 Medföljande och medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning .....	399
16.5 Utredningens överväganden.....	402
16.5.1 Kvarhållande i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation .....	402
16.5.2 Kvarhållande i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.....	404
16.5.3 Medföljande och medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning .....	406
16.5.4 Befogenheter för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen i samband med kroppsvisitation m.m.....	408
16.5.5 Begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning av barn under femton år som misstänks för brott.....	409
<b>17 Ikraftträdande och konsekvensbeskrivning .....</b>	<b>413</b>
17.1 Ikraftträdande m.m.....	413
17.2 Konsekvensbeskrivning.....	413
<b>18 Författningskommentar .....</b>	<b>419</b>
18.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	419
18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	436

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	438
18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	441
18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott .....	443
18.6 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948).....	444
18.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten .....	448
<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>449</b>
<b>Bilaga .....</b>	<b>455</b>
Kommittédirektiv .....	455

# Sammanfattning

## Uppdraget

Förundersökningsutredningen har haft i uppdrag att utreda dels hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas, dels hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål kan förbättras. Sistnämnda frågeställning har behandlats i delbetänkandet *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde* (SOU 2009:98). I detta slutbetänkande redovisas återstoden av uppdraget.

De frågor som tas upp i slutbetänkandet avser bl.a. tillämpningen av objektivitetskravet, innebörden av förundersökningsledaransvaret, de brottsutredande myndigheternas metoder för kvalitetssäkring, dokumentation och bevarande av sidomaterial, inspelning av förundersökningsförhör, beslag som görs i bevissyfte samt beslag i IT-miljö. Dessutom tar utredningen i betänkandet upp behovet av kompletterande lagstiftning för att stärka den enskildes rättssäkerhet i vissa speciella avseenden. Frågorna som behandlas är om det bör införas en lagreglerad rätt till ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning, om polisen bör ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras samt om det bör införas uttryckligt lagstöd för vissa begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

## Metoder för kvalitetssäkring

Med kvalitetsarbete och kvalitetssäkring avses verksamhet som syftar till att tillförsäkra att en vara eller tjänst uppfyller de krav och önskemål som brukare och andra intressenter har på varan eller tjänsten. Inom de brottsutredande myndigheterna vidtas många åtgärder som i ett vidare perspektiv har ett sådant syfte.

Utredningens uppdrag har dock varit inriktat på de metoder som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring av förundersökningar. Inom vissa polismyndigheter har för detta ändamål bl.a. använts en rutin som inneburit att åklagaren på en pappersblankett lämnat synpunkter på förundersökningen till polisen. Detta system har visat sig fungera mindre väl, särskilt vid större polismyndigheter. Det har inte heller funnits någon nationell modell för återkoppling eller annan kvalitetssäkring, vilket gör att det förekommer variationer och brister i hur man lokalt arbetar med frågan. För närvarande pågår dock ett arbete inom Åklagarmyndigheten med att i vissa typer av ärenden skapa en datoriserad återkopplingsrutin.

Utredningen föreslår att det uppdras åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att utarbeta riktlinjer för kvalitetsarbetet. Det är utredningens uppfattning att enhetliga rutiner skulle skapa väsentligt bättre möjligheter till uppföljning, analys och åtgärder på central nivå.

## Objektivitetskravet

Objektivitetsprincipen, som ytterst syftar till att säkerställa att en oskyldig person inte ska kunna dömas för brott, kommer till uttryck i 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (RB). Enligt bestämmelsen ska vid en förundersökning inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas. Vidare ska bevis som är till den misstänktes förmån tas tillvara.

Även om bestämmelsen enligt sin ordalydelse endast är tillämplig på brottsutredande verksamhet under förundersökningen, anses objektivitetskravet gälla såväl före förundersökningen som efter att denna har avslutats.

Beträffande skedet *före förundersökningen* är det utredningens uppfattning att objektivitetskravet gäller *i all brottsutredande verksamhet* och att den omfattar alla som deltar i verksamheten. Med brottsutredande verksamhet avses här även åtgärder som syftar till att upptäcka brott, t.ex. allmän brottspaning. Enligt utredningens mening handlar objektivitetskravet före förundersökningen främst om att vara öppen för och undersöka alla rimliga hypoteser.



Av kravet på objektivitet *under förundersökningen* följer att utredaren är skyldig att utreda alternativa hypoteser som framstår som rimliga även om den misstänkte själv inte fört fram något annat händelseförlopp samt även om denne erkänt brottet. Vid bedömningen av om en hypotes ter sig rimlig och därför bör utredas närmare, har det betydelse vilken bevisning som finns för utredningens huvudspår. Om bevisningen för huvudspåret är stark torde andra händelseförlopp framstå som mindre rimliga.

Att den misstänkte biträds av en försvarare påverkar inte i sig utredarens skyldighet att under förundersökningen efterforska och säkerställa även sådant material som talar till den misstänktes förmån. I praktiken kan dock det förhållandet att en försvarare finns och fullgör sin uppgift på ett bra sätt medföra att utredaren får hjälp av försvararen att uppfylla objektivitetskravet. Det grundläggande ansvaret för att objektivitetskravet iakttas ligger dock hela tiden kvar på utredaren.

Objektivitetskravet fortsätter att gälla för åklagaren även i skedet *efter förundersökningen*. Detta hänger samman med att åklagarens grundläggande uppgift är att verka för en materiellt riktig dom.

När förundersökningen är klar ligger en av tyngdpunkterna i det objektivitetskrav som vilar på åklagaren i övervägandena om åtal ska väckas eller inte. När åklagaren på objektiva grunder bestämt sig för att väcka åtal, ligger det i sakens natur att den bevisning som åklagaren åberopar är inriktad på att styrka åtalet. Det ankommer i första hand på den tilltalade och dennes försvarare att åberopa bevisning som talar till förmån för den tilltalade.

Sedan åtal väckts ligger tyngdpunkten i objektivitetskravet i att åklagaren under den fortsatta brottmålsprocessen måste vara observant på om det kommer fram något nytt som kan tala till den tilltalades förmån och, om så sker, utreda det vidare.

Att domstolen engageras i processen i och med att åtal väcks påverkar inte åklagarens objektivitetsplikt. Inte heller medför den omständigheten att den tilltalade har försvarare att det objektivitetskrav som vilar på åklagaren minskar. På motsvarande sätt som angetts beträffande förundersökningsskedet kan dock förekomsten av försvarare i praktiken underlätta för åklagaren att uppfylla objektivitetskravet. Denne kan då i större utsträckning rikta in sig på att styrka åtalet.

Utredningen föreslår att regleringen om objektivitet ska kompletteras med dels en bestämmelse om att objektivitets-

principen gäller i brottsutredande verksamhet som sker före förundersökningen, dels en bestämmelse om att åklagaren är skyldig att vara objektiv även sedan åtal väckts.

### Förundersökningsledaransvaret

Undersökningsledaren är enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) ansvarig för förundersökningen i dess helhet. Den närmare innebörden av helhetsansvaret har varit något oklar. Utredningens uppfattning är att förundersökningsledarens ansvar bör förstås som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande, som i första hand tar sikte på ledningen av arbetet, dvs. att det ankommer på förundersökningsledaren att svara för att utredningen hanteras i ett sammanhang, som en helhet. Detta är ett utflöde av principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Utredningen har också kommit fram till att helhetsansvaret inte kan anses omfatta åtgärder som andra befattningshavare vidtar med stöd av sin egen behörighet inom ramen för en brottsutredning.

Vidare anser utredningen att förundersökningsledarens ansvar för olika åtgärder som vidtas i en förundersökning inte lämpar sig för en mer detaljerad författningsreglering. Det är t.ex. svårt att förutse alla situationer som kan uppkomma och som i sin tur kan aktualisera frågor kring roll- och ansvarsfördelning. Effekten av en alltför detaljerad reglering skulle kunna bli att vissa sådana situationer hamnar mellan stolarna. Regleringsfrågan är också beroende av hur helhetsansvaret ska uppfattas. Om ansvarsbestämelsen är avsedd att utgöra en generell utgångspunkt, härledd från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet på det sätt som utredningen anser, minskar intresset och behovet av att i författning mer precist beskriva dess innebörd.

En annan aspekt av ansvarsfrågan som utredningen behandlar är vad som ska gälla när flera åklagare arbetar tillsammans i en och samma förundersökning. Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet hindrar inte ett sådant arbetssätt. Det kan bl.a. innebära att åklagaren vid tillfälligt förhinder överlämnar ledarskapet till en annan åklagare. Ersättaren blir då att anse som förundersökningsledare och därmed ansvarig för de åtgärder som han eller hon vidtar. För dessa situationer krävs ingen särskild författningsreglering enligt utredningens mening. När däremot

flera åklagare – inom ramen för samma förundersökning – samtidigt fattar beslut om t.ex. tvångsmedel innebär detta ett avsteg från det odelbara förundersökningsledarskapet. I vissa speciella situationer, t.ex. vid s.k. massgripanden eller större polisiära tillslag, är det enligt utredningen av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att ett sådant avsteg tillåts. Exempelvis måste ett gripande, om det inte är uppenbart att det inte finns skäl för ett fortsatt frihetsberövande, skyndsamt prövas av åklagare, vilket kan bli ogörligt för en ensam åklagare om ett mycket stort antal personer gripits samtidigt. Utredningen föreslår att det ska krävas synnerliga skäl för att flera åklagare tillfälligt ska få dela på förundersökningsledarskapet. Var och en ansvarar då för sina egna beslut.

## Inspelning av förundersökningsförhör

### *Reglering angående inspelning av förundersökningsförhör*

Det finns i dag inte någon bestämmelse som reglerar inspelning av förundersökningsförhör. Utredningen anser att det bl.a. av rättssäkerhetsskäl bör finnas uttryckligt lagstöd för att dokumentera ett förhör genom inspelning och föreslår därför att det införs en lagbestämmelse som anger att förhör får dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning.

Att dokumentera förhör genom inspelning medför enligt utredningen stora fördelar med avseende på dels de brottsutredande myndigheternas effektivitet, dels de enskildas rättssäkerhet. Utredningens uppfattning är därför att förundersökningsförhör bör spelas in i större utsträckning än som sker i dag. Med hänsyn till de nackdelar som följer med en långtgående skyldighet att spela in förhör, bl.a. i form av ökade kostnader och praktiska svårigheter, bedömer dock utredningen att det inte bör vara obligatoriskt med inspelning.

Utredningen föreslår i stället en lagreglering som innebär att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning utifrån särskilt angivna kriterier om det är motiverat att spela in förhöret. Om förhöret ska spelas in med enbart ljud eller med både ljud och bild ska också avgöras från fall till fall. De omständigheter som främst ska beaktas och som därför nämns i den föreslagna bestämmelsen är om det finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör samt brottets svårhet, utsagans betydelse och den

hördes personliga förhållanden. Om det finns hinder att göra en inspelning, t.ex. på grund av förhållandena på platsen eller tekniska problem, ska inspelning kunna underlätas även i fall då de särskilt angivna kriterierna är uppfyllda.

Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ges i uppdrag att gemensamt utarbeta och meddela allmänna råd som närmare anger i vilka fall förhör bör spelas in.

#### *Utskrifter av förundersökningsförhör som dokumenterats genom inspelning*

Bestämmelserna om redovisning av förhör i 23 kap. 21 § andra stycket RB och 22 § FUK ska tillämpas också på förhör som spelats in. Det innebär t.ex. att om ett inspelat förhör är av betydelse för utredningen ska det skrivas ut i sin helhet eller i sammanfattning, beroende på vad som framstår som lämpligt.

När det gäller fullständiga utskrift av inspelade förhör föreslår utredningen att 23 kap. 21 § RB kompletteras med en bestämmelse som undantar dessa från kravet på granskning av den hörde. Sådana fullständiga utskrift kommer därmed alltid att kunna göras efter att förhöret avslutats.

#### *Bevarande av inspelningar av förundersökningsförhör*

Enligt utredningen bör bevaranderegler för inspelningar av förundersökningsförhör göras tydligare och enklare att tillämpa.

Utredningen föreslår en lagbestämmelse om att ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör ska arkiveras och gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Detta innebär att samtliga inspelningar ska arkiveras. Utredningen föreslår också att bestämmelsen ska kompletteras med en gallringsregel som medger att ljudupptagningar av förhör som skrivits ut i sin helhet får gallras efter viss kortare tid.

### *Behov av sekretessreglering för bilduppgiften i ljud- och bildinspelningar av förundersökningsförhör*

I utredningens uppdrag har ingått att överväga om det för att skydda den hördes personliga integritet bör införas en sekretessbestämmelse som avser bilduppgiften i ljud- och bildinspelningar av förundersökningsförhör. Utan en sådan bestämmelse kommer även fortsättningsvis sådana uppgifter normalt att bli offentliga hos förundersökningsmyndigheten och domstolen om ljud- och bildupptagningen lämnas till domstolen med anledning av åtal, såvida inte undantagsregeln i 35 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är tillämplig för att det rör sig om mål om t.ex. sexualbrott eller utpressning.

Enligt utredningens mening finns det ett beaktansvärt allmänt intresse när det gäller möjligheterna till insyn i bilduppgifter från inspelade förundersökningsförhör som ges in till domstol med anledning av att åtal väcks. Behovet av sekretess för bilduppgifter från inspelade förundersökningsförhör för att skydda den hördes personliga integritet framstår enligt utredningens uppfattning inte i dagsläget som tillräckligt starkt för att motivera den begränsning av insynsintresset som en sekretessregel skulle innebära. Utredningen föreslår därför inte någon sekretessregel för bilduppgiften i förundersökningsförhör till skydd för den hörde.

Enligt utredningens mening finns det dock stor anledning att uppmärksamt följa utvecklingen. Det kan inte uteslutas att behovet av en sekretessreglering kan komma att bli större i framtiden.

### **Dokumentation och bevarande av sidomaterial**

Vad som ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet samt hur och när detta ska ske är relativt utförligt reglerat. Regleringen innebär bl.a. att vid sammanställandet av protokollet ska endast det tas med som bedöms vara av betydelse för utredningen. För sidomaterial, dvs. utredningsmaterial som inte tas in i förundersökningsprotokollet, saknas däremot helt bestämmelser om hur det ska dokumenteras.

Den misstänktes och försvararens rätt till insyn i utredningsmaterialet är inte begränsad till sådant som tas in i förundersökningsprotokollet utan omfattar i princip allt utredningsmaterial. Genom att de har rätt att ta del även av sidomaterialet tillförsäkras

den misstänkte och försvararen möjlighet att själva bilda sig en uppfattning om åklagarens bedömning av vad som har betydelse för utredningen är riktig. För att rätten att ta del av sidomaterial inte ska bli illusorisk är det dock en förutsättning att den misstänkte och försvararen får vetskap om att det finns sådant material och vad det innehåller. Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör finnas särskilda regler om dokumentation av sidomaterial.

Utredningen föreslår att det i FUK ska regleras en skyldighet att, i de fall det finns sidomaterial, upprätta en sammanställning av detta och ta in den i förundersökningsprotokollet. Med sammanställning avses i huvudsak en kortfattad innehållsförteckning över sidomaterialet. I denna ska samlade beteckningar få användas, om det bidrar till att sidomaterialet bättre kan överblickas.

Gemensamt för den reglering om bevarande av utredningsmaterial som i dag gäller för de brottsutredande myndigheterna får sägas vara att sådant material, dvs. även sidomaterial, i normalfallet inte får gallras på lång tid, om ens någonsin. Utredningen bedömer att det inte finns behov av en särskild reglering om bevarande av sidomaterial och föreslår därför inte någon sådan reglering.

## Beslagsfrågor

### *Dokumentation vid omfattande beslag av skriftliga handlingar*

Av 27 kap. 13 § RB framgår bl.a. att beslagtagna föremål noga ska beskrivas i beslagsprotokollet. Regeln gäller även skriftliga handlingar. Det främsta syftet med bestämmelsen torde vara att den som drabbats av beslaget, och andra som har anledning att granska protokollet, ska ha en möjlighet att identifiera det som tagits i beslag. Vid omfattande beslag av skriftliga handlingar, vilket inte är ovanligt i förundersökningar rörande t.ex. ekonomisk brottslighet, kan det i vissa fall vara omöjligt för protokollföraren att i beslagsprotokollet noggrant beskriva varje enskilt dokument på det föreskrivna sättet. Det angivna syftet med regeln bör enligt utredningens mening kunna uppnås även om det i sådana fall i protokollet anges samlade beteckningar för de handlingar som tagits i beslag. Utredningen föreslår därför att det införs en uttrycklig möjlighet att använda sådana beteckningar.

*Bevarande av bevismaterial*

Enligt 27 kap. 8 § första stycket RB ska ett beslag omedelbart hävas, när det inte längre finns skäl för det. Om domstolen bifaller ett åtal finns ofta skäl att låta bevisbeslag och andra former av beslag bestå till dess domen vinner laga kraft. Vid friande dom är dock den rådande rättsuppfattningen att beslag, oavsett grund, alltid ska hävas. När det gäller bevisbeslag kan detta i vissa fall hindra en effektiv och rättssäker domstolsprocess. Exempelvis kan det vara aktuellt med en förnyad teknisk undersökning av det beslagtagna föremålet i samband med att en friande dom överklagas. Utredningen föreslår därför att det i lagen ska framgå att bevisbeslag som huvudregel – oavsett utgången i målet – ska bestå till dess domen vunnit laga kraft i ansvarsdelen.

Utredningens uppdrag har också omfattat frågan om det bör införas bestämmelser som ger möjlighet att vid allvarliga brott låta bevisbeslag bestå även *efter* en lagakraftvunnen dom. Som skäl för en sådan ordning kan anföras att framtida teknik kan innebära nya möjligheter att undersöka det beslagtagna materialet, vilket i sin tur kan medföra att brottsutredningen hamnar i ett annat läge än det ursprungliga. Nya spår skulle t.ex. kunna säkras med en utvecklad teknik. Med hänsyn till bl.a. rätten till egendom enligt Europakonventionen har utredningen dock kommit fram till att det inte bör införas regler som öppnar för en möjlighet att låta beslag bestå efter att ett mål avgjorts slutligt eller en förundersökning lagts ned.

Det nyss angivna syftet med att införa en sådan reglering bör enligt utredningen i stället i stor utsträckning kunna tillgodoses genom en utökad möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att omhänderta spår och föremål utan tillämpning av beslagsreglerna. Utredningen föreslår att sådant omhändertagande ska ske i stället för beslag, om bevisföremålet saknar eller har endast ringa värde och ingen kan antas göra anspråk på det.

*Kopiering av beslagtagen egendom*

Det är mycket vanligt att brottsutredande myndigheter av olika skäl kopierar beslagtaget material, både skriftliga handlingar och elektronisk information som lagrats i t.ex. datorer. Förfarandet är oreglerat, men det har från olika håll framförts att det finns behov av lagreglering på området. En av anledningarna till att frågan om

kopiering varit föremål för diskussion är att det inte är möjligt för den enskilde att få en domstolsprövning av beslag som först kopierats och sedan hävts. Utredningen har kommit fram till att det inte är lämpligt att införa en ordning som medger domstolsprövning av redan hävda beslag. En sådan lösning har tidigare föreslagits, men då avfärdats av regeringen.

Utredningens uppfattning är att kopiering av beslagstagen egendom måste vara tillåten. Utredningen föreslår att detta av tydlighetsskäl ska framgå av lag. Det föreslås inte några särskilda förutsättningar för att kopiering ska få ske. Det kan finnas anledning till kopiering både när den enskilde begär det och när den brottsutredande myndigheten anser det vara behövligt.

En särskild fråga i detta sammanhang gäller kopiering av elektronisk information, som ofta sker genom s.k. spegling. Tekniken innebär att man med hjälp av särskild programvara framställer en exakt och oföränderlig kopia av den ursprungliga hårddisken. Speglingstekniken innebär stora fördelar. Eftersom den speglade kopian inte går att ändra, kan t.ex. invändningar om manipulation av innehållet utredas lättare. Vidare ger tekniken möjlighet att återskapa raderade och delvis överskrivna filer. Bevisvärdet av den information som säkras genom spegelkopiering torde generellt sett vara högt. Tekniken skapar emellertid också stora mängder överskottsinformation, vilket av integritetsskäl kan inge tveksamheter. Utredningen har därför övervägt om det bör införas begränsningar när det gäller användningen av spegling. Exempelvis skulle kunna föreskrivas att spegling endast får användas om det finns särskild anledning att anta att hanteringen av informationen kommer att ifrågasättas.

Enligt utredningens uppfattning är dock en sådan gränsdragning mycket svår att göra i praktiken. En begränsningsbestämmelse som särskilt tar sikte på speglingstekniken skulle inte heller vara ändamålsenlig med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen. En sådan bestämmelse skulle således snabbt riskera att bli överspelad eller kräva justeringar. Utredningen anser därför att det inte bör införas begränsningar av de olika tekniska metoder som kan användas i samband med kopiering av beslagtaget material. Vad som i ett enskilt fall bör begränsa användningen av t.ex. speglingsmetoden är i stället proportionalitetsprincipen.

Det saknas särskilda gallringsregler för beslagskopior. Kopiorna kan därför sparas av de brottsutredande myndigheterna utan begränsningar. Från principiell synpunkt är detta diskutabelt,



eftersom det handlar om kopior av beslagtagna föremål. Det kan då anföras att samma regler bör gälla för kopiorna som för originalet och ett beslag ska alltid hävas så snart det inte längre finns skäl för det. Det innebär bl.a. att beslag alltid ska hävas om en förundersökning läggs ned. Detta talar för att inte heller kopior av beslagtagna föremål bör få bevaras efter det att förundersökningen lagts ned eller avslutats eller en lagakraftvunnen dom föreligger. Det finns dock en påtaglig risk för att en sådan regel väsentligt skulle minska effektiviteten i den brottsutredande verksamheten. Framför allt är det i nedlagda förundersökningar av stort värde att kunna behålla kopiorna. Som exempel kan nämnas att en kopia av en övervakningsfilm från ett bankrån kan komma att bli betydelsefull i framtiden även om förundersökningen i ett visst skede läggs ned i brist på spaningsuppslag. Enligt utredningens uppfattning väger effektivitetsaspekten tyngre än de principiella invändningarna och föreslår därför inte några gallringsregler för beslagskopior. Detta innebär att kopior även fortsättningsvis kommer att sparas på samma sätt som annat utredningsmaterial.

#### *Beslagsförbudets tillämpning i IT-miljö*

Av 27 kap. 2 § RB framgår att vissa skriftliga handlingar inte får tas i beslag. Förbudet avser handlingar som kan antas innehålla uppgifter som ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § RB kan vägra att uttala sig om. Det finns också ett förbud mot att i vissa fall beslagta skriftliga meddelanden mellan bl.a. den misstänkte och närstående till denne.

Enligt sin ordalydelse gäller bestämmelserna bara skriftliga handlingar och meddelanden. Utredningens utgångspunkt är att skyddet för innehållet i en handling bör vara lika starkt oavsett om det finns i ett pappersdokument eller i en elektronisk handling. Ett sätt att uppnå samma skydd skulle kunna vara att göra beslagsförbudsreglerna direkt tillämpliga även på elektroniska handlingar. Enligt utredningens mening skulle dock en sådan lösning medföra en påtaglig risk för att de brottsutredande myndigheternas arbete i samband med verkställigheten av beslag i IT-miljö skulle försvåras. Ett uttryckligt förbud mot beslag av vissa elektroniska handlingar skulle nämligen kunna innebära att myndigheterna redan före ett beslag av en informationsbärare måste försäkra sig om att det digitala lagringsutrymmet inte innehåller uppgifter som omfattas av

beslagsförbudet. Ett krav på sådan förhandsgranskning skulle i många fall vara orimligt med hänsyn till informationsmängden. Det skulle inte heller framstå som försvarligt från resurssynpunkt. Vidare får det anses vara mer regel än undantag att det i exempelvis datorer och mobiltelefoner finns lagrat elektroniska meddelanden från närstående. Detta förhållande skulle kunna omöjliggöra beslag av digitala informationsbärare. Bestämmelserna om beslagsförbud bör därför enligt utredningens uppfattning inte göras direkt tillämpliga på elektroniska handlingar eller uppgifter.

Enligt utredningen är det ett bättre alternativ att uppställa särskilda regler för hur genomsökningen av datorer och andra informationsbärare ska gå till när beslaget väl skett. Utredningen föreslår bl.a. att det i vissa fall och för vissa berörda personer ska införas en närvarorätt vid genomsökning av digitala informationsbärare.

### **Ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning**

Det saknas i dag generella regler som gör det möjligt för enskilda att få ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning som vidtagits inom ramen för en brottsutredning. Ett exempel är att ett brottsoffers kläder klippts sönder för att möjliggöra säkring av DNA i en förundersökning om sexualbrott. Ett annat exempel är att beslagtagna teknisk utrustning, t.ex. en dator eller en mobiltelefon, skadats vid genomsökningen av innehållet. Utredningen föreslår att det införs en rätt till ersättning för personer som orsakats sakskada till följd av en teknisk undersökning som gjorts i brottsutredande syfte. I vissa fall, t.ex. när den skadelidande själv föranlett undersökningen genom att begå brott, bör ersättning dock kunna vägras.

### **Tillfälligt omhändertagande av egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras**

I dag saknar polisen och andra brottsutredande myndigheter möjlighet att inom ramen för en brottsutredning tillfälligt omhänderta egendom för att hindra att utredningen försvåras, t.ex.

att inför ett förhör frånta en misstänkt mobiltelefonen för att hindra honom eller henne från att ringa ett samtal.

Polisens behov av att i vissa situationer kunna tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras har ökat till följd av den snabba tekniska utvecklingen och den allt rikligare förekomsten av mobiltelefoner och annan egendom som kan användas för att kommunicera med andra. Utredningens bedömning är att detta behov är så påtagligt och välgrundat att det bör införas lagregler som ger polisen befogenhet att tillfälligt omhänderta egendom i vissa fall.

Utredningens förslag innebär att en polisman tillfälligt ska få omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras, om det finns risk för att utredningen annars kan försvåras. Den egendom som kan bli föremål för ett tillfälligt omhändertagande är t.ex. mobiltelefoner och handdatorer, men även fasta telefoner och stationära datorer. Omhändertagen egendom ska enligt förslaget återlämnas så snart det inte längre finns skäl för åtgärden och senast inom tolv timmar.

Utredningen föreslår även en bestämmelse som ger en polisman befogenhet att kroppsvisitera den som ska höras för att söka efter egendom som får omhändertas.

Utredningens uppfattning är att även tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har behov av och bör ges samma möjlighet som en polisman att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att en utredning inte ska försvåras samt att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas. Däremot anser utredningen inte att tjänstemän vid Skatteverket bör ges sådan befogenhet.

## **Begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning**

Regleringen om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i 28 kap. RB bör enligt utredningens mening kompletteras med uttryckliga lagbestämmelser om vissa begränsningar av rörelsefriheten i samband med sådana åtgärder.

Utredningens förslag innebär att en polisman får en lagstadgad befogenhet att *hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inhämtas.*

Utredningen föreslår även en bestämmelse om *rätt att kvarhålla en person i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation*, motsvarande den bestämmelse som redan finns vid kroppsbesiktning. Vid kroppsvisitation föreslås dock kvarhållandet som längst få vara i sex timmar, medan det för att genomföra en kroppsbesiktning finns möjlighet att hålla kvar personen ytterligare sex timmar om det finns synnerliga skäl.

Slutligen föreslår utredningen en bestämmelse om att den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas är *skyldig att följa med* till den plats där åtgärden ska genomföras och att en polisman har *befogenhet att ta med* den som motsätter sig att följa med till en sådan plats.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken dels att 23 kap. 4 och 21 §§, 27 kap. 1, 2, 8 och 13 §§ samt 28 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 23 kap. 9 a, 21 a och 21 b §§, 28 kap. 13 a § samt 45 kap. 10 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 23 kap.

#### 4§

Vid förundersökningen *skola ej blott de* omständigheter, som *tala emot* den misstänkte, *utan även de som äro gynnsamma för honom* beaktas och *bevis, som är till hans förmån, tillvaratagas.* Undersökningen bör *så bedrivs*, att *ej* någon onödigt *utsättes* för misstanke eller *får* *vidkännas* kostnad eller *olägenhet.*

Förundersökningen *skall* bedrivs så skyndsamt omständigheterna *medgiva.* *Finnes ej* längre anledning till *dess* fullföljande, *skall* den *nedläggas.*

Vid förundersökningen *ska* omständigheter och *bevis* som *talar såväl mot* den misstänkte *som till hans eller hennes förmån* beaktas och *tas till vara.* Undersökningen bör *genomföras* så att *inte* någon onödigt *utsätts* för misstanke eller *orsakas* kostnad eller *besvär.*

Förundersökningen *ska* bedrivs så skyndsamt *det går med hänsyn till* omständigheterna. *Om det inte* längre finns anledning *att fullfölja* förundersökningen, *ska* den

*läggas ned.*

*Även brottsutredande verksamhet före förundersökningen ska bedrivas allsidigt och förutsättningslöst.*

*9 a §*

*En polisman får tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras, om det kan antas att utredningen annars försvåras.*

*Om det är nödvändigt för att söka efter egendom som anges i första stycket, får en polisman kroppsvisitera den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras.*

*Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även om förundersökning inte har inletts.*

*Omhändertagen egendom ska återlämnas så snart det inte längre finns skäl för omhändertagandet och senast inom tolv timmar.*

*Protokoll ska föras över omhändertagandet och kroppsvisitationen.*

*21 §*

*Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.*

*Sedan en utsaga av en*

*Vid förundersökningen ska protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.*

*Sedan en utsaga av en*

misstänkt eller någon annan har upptecknats *skall* utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Han *skall* också tillfrågas om han har något att invända mot innehållet. Uppteckning och granskning *skall* ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. En invändning som inte medför någon ändring *skall* antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, *skall* uppteckningen biläggas handlingarna.

misstänkt eller någon annan har upptecknats *ska* utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Han *eller hon ska* också tillfrågas om han *eller hon* har något att invända mot innehållet. Upp- teckning och granskning *ska* ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. En invändning som inte medför någon ändring *ska* antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, *ska* uppteckningen biläggas handlingarna.

*Vad som sägs i andra stycket gäller inte förhör som dokumenteras genom en ljud- eller bild- upptagning och skrivs ut i sin helhet.*

I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit vid förundersökningen.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller *hans* försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, *skall* en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller *dennes* försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, *ska* en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

**21 a §**

*Förhör får dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning.*

*Ett förhör ska, om det inte finns hinder mot det, dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning, om det finns en påtaglig risk för att den hörde ändrar eller återtar sina uppgifter under senare förhör eller om det annars finns skäl för det med hänsyn till brottets svårhet, utsagans betydelse eller den hördes personliga förhållanden.*

**21 b §**

*Ljud- eller bildupptagningar av förhör ska arkiveras och gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser.*

*Ljudupptagningar av förhör som har skrivits ut i sin helhet får gallras efter att förundersökningen har lagts ned eller avslutats. Om åtal väckts får gallring dock ske först efter att målet har avgjorts slutligt.*

**27 kap.****1 §**

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

*Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott ska i stället för att tas i beslag omhändertas, om föremålet saknar eller har endast ringa*



*värde och ingen kan antas göra anspråk på det. Bestämmelser om beslag gäller inte vid ett sådant ombändertagande.*

Vad som sägs i detta kapitel om föremål gäller också om skriftlig handling, i den mån inte annat är föreskrivet.

Tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

*Föremål som tas i beslag får kopieras.*

## 2 §

*Beslag må ej läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, ej må höras som vittne därom, och handlingen innehaves av honom eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Ej heller må, med mindre fråga är om brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 §, beslag läggas å skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes.*

*Skriftlig handling får inte tas i beslag, om dess innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, inte får höras som vittne om det och handlingen innehas av honom eller henne eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom eller henne närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får inte tas i beslag hos den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne, om det inte är fråga om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.*

*Om en digital informationsbärare tas i beslag, och denna kan antas ha ett sådant innehåll som avses i första stycket första meningen, får den inte genomsökas utan att den hos vilken*

*beslaget gjorts och den befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § har beretts tillfälle att närvara vid undersökningen.*

*Om en digital informationsbärare tas i beslag, och denna visar sig ha ett sådant innehåll som avses i första stycket, är det inte tillåtet att ta ytterligare del av det innehållet.*

## 8 §

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, *skall* beslaget omedelbart hävas.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *skall* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet *skall* lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd *skall* vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet *skall* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, *ska* beslaget omedelbart hävas.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *ska* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet *ska* lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd *ska* vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet *ska* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en

att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, *skall* dock beslaget hävas omedelbart. Av underrättelsen *skall* det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *skall* lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

När målet avgörs, *skall* rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, *skall* tredje stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, *ska* dock beslaget hävas omedelbart. Av underrättelsen *ska* det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *ska* lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

När målet avgörs, *ska* rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, *ska* tredje stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

*Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska rätten förordna att beslag av föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott ska bestå till dess domen i ansvarsdelen vinner laga kraft.*

### 13 §

Över beslag *skall* föras protokoll, *vari* ändamålet med beslaget och vad därvid förekommit *angives* samt beslagtaget föremål noga *beskrives*.

Över beslag *ska* föras protokoll, *där* ändamålet med beslaget och vad *som* därvid förekommit *ska anges* samt beslagtaget föremål noga *beskrivas*. *Vid*

*omfattande beslag av skriftliga handlingar får, om det är lämpligt, handlingarna beskrivas genom samlande beteckningar.*

Den som drabbats av beslag äge på begäran *erhålla* bevis om beslaget, *innehållande* även uppgift å det brott misstanken avser.

Den som drabbats av beslag *har rätt att* på begäran *få* bevis om beslaget. *Detta ska* även *innehålla* uppgift om det brott som misstanken avser.

## 28 kap.

### 12 §

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får kroppsbesiktigas för ändamål som anges i 11 § eller enligt bestämmelserna i 12 a §. I den omfattning och för det ändamål som anges i 12 b § får också en annan person kroppsbesiktigas.

Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada.

*Den som skall kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.*

### 13 a §

*En polisman får hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning*

*Den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det gäller kroppsbesiktning och det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.*

*Den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas är skyldig*

*att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras och får, om han eller hon vägrar, tas med av en polisman.*

**45 kap.***10 b §*

*Åklagaren ska beakta omständigheter och ta till vara bevis som talar till den tilltalades förmån och som kommer fram efter att åtal har väckts.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 36 och 36 e §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 36 §

Är någon misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl,

1. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot den unge, samt

2. fotografi och fingeravtryck tas av den unge enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. rättegångsbalken.

Det som i 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks ska i stället avse bevistalan och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks.

*Vid kroppsvisitation enligt första stycket ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla. Den unge som ska kroppsvisiteras får dock längst hållas kvar för ändamålet i tre timmar.*

#### 36 e §

Vid kroppsbesiktning enligt 36 a § ska 28 kap. 12 § andra stycket och 13 § första och andra styckena rättegångsbalken gälla.

Vid kroppsbesiktning enligt 36 b § ska 28 kap. 3 a och 9 §§, 12 § andra stycket andra meningen och 13 § andra stycket rättegångsbalken gälla i

Vid kroppsbesiktning enligt 36 a § ska 28 kap. 12 § andra stycket, 13 § första och andra styckena samt 13 a § första och tredje styckena rättegångsbalken gälla.

Vid kroppsbesiktning enligt 36 b § ska 28 kap. 3 a och 9 §§, 12 § andra stycket andra meningen, 13 § andra stycket samt 13 a § första och tredje

tillämpliga delar.

*styckena* rättegångsbalken gälla i  
tillämpliga delar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

*dels* att rubriken till lagen samt 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

**Lag (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder**

Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

#### *Föreslagen lydelse*

**Lag (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder *m.m.***

#### 1 §

Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder *samt av tekniska undersökningar som vidtas i brottsutredande syfte.*

#### 8 a §

*Den som orsakas sakskada med anledning av att egendom genomgår teknisk undersökning i brottsutredande syfte har rätt till ersättning.*

*Den skadelidande har inte rätt till ersättning om han eller hon själv uppsåtligen har föranlett den tekniska undersökningen.*

*Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett den tekniska undersökningen. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott*



*kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.*

*Den som gjort sig skyldig till brott som föranlett den tekniska undersökningen har rätt till ersättning endast om det finns särskilda skäl.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

#### 4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling

*dels att 27 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*20 a §*

*En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenheter som en polisman har enligt 23 kap. 9 a § första–tredje styckena rättegångsbalken att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras samt att göra kroppsvisitation.*

*I fråga om upphörande av omhändertagandet och protokollföring tillämpas bestämmelserna i 23 kap. 9 a § fjärde–femte styckena rättegångsbalken.*

*27 §*

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenhet som en polisman att enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kropps-

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenhet som en polisman 1. att enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kropps-

besiktning utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

besiktning utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken,

*2. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, och*

*3. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.*

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt denna lag eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket, får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning utföras på honom eller henne. På den som är under femton år får ytlig kroppsbesiktning utföras endast om det finns särskilda skäl. Ingen får hållas kvar för urinprovstagning. Åtgärder enligt detta stycke får beslutas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. En sådan tjänsteman får besluta om åtgärden utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som med stöd av denna lag ingriper mot någon får i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl

1. ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripandet pågår, och

2. kroppsvisitera personen för att sådana föremål skall kunna tas om hand.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

## 5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

*dels att 8 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.*

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *4 a §*

*En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma befogenhet som en polisman har enligt 23 kap. 9 a § första–tredje styckena rättegångsbalken att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras samt att göra kroppsvisitation.*

*I fråga om upphörande av omhändertagandet och protokollföring tillämpas bestämmelserna i 23 kap. 9 a § fjärde–femte styckena rättegångsbalken.*

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken att besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning med anledning av brott som avses i 1 §.

#### *8 §*

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har med anledning av brott som avses i 1 § samma befogenhet som en polisman

*1. att enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kropps-*

besiktning,

2. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, och

3. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

## 6 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 1 a och 20 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning *skall* sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det *skall* framgå vem som har fattat beslutet.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han *skall* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rätts-säkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *skall* också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 a §

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning *ska* sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det *ska* framgå vem som har fattat beslutet.

*Förundersökningsledarskapet får inte delas upp på flera personer. Om det finns synnerliga skäl får dock två eller flera åklagare tillfälligt dela på ledningen av förundersökningen.*

Undersökningsledaren har *ett övergripande* ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han *eller hon ska* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rätts-säkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *ska* också ge dem som biträder honom *eller henne* behövliga direktiv för arbetet.

#### 20 §

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska i det ange när detta sker.

I protokollet ska antecknas:

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att anhörig eller annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att sådan underrättelse inte har skett,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel vid brottet och om brottet kan antas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- beslut om att annan än förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
- framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,
- sakkunnigyttranden,
- beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
- underrättelse till misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
- uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
- uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
- nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk,
- uppgift om uppmaning enligt 5 a §, *och*
- uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
  - *en sammanställning av sådant utredningsmaterial som inte har redovisats i protokollet, och*
- det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokoll ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer), och en kort beteckning av saken.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.



## 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndanspråk mot staten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av

- 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken,
- 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207),

om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,

– 23 § datalagen (1973:289),

– 48 § personuppgiftslagen (1998:204), 2 kap. 6 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och 2 kap. 5 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet,

– lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, dock inte anspråk som avses i 8 § i den lagen,

– lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, dock inte anspråk som avses i 8 § *eller* 8 a § i den lagen,

– 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter,

– 13 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut, eller

– 26 § lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.

Justitiekanslern handlägger också anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten.

Av 4 § följer att vissa anspråk på ersättning med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen handläggs av Kammarkollegiet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningsuppdraget

För att möjliggöra en effektiv och rättssäker brottsutredningsverksamhet är det av största vikt att de regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa under förundersökningsförfarandet är ändamålsenliga och anpassade efter rådande förhållanden. Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att utreda dels hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas, dels hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål kan förbättras. Den förstnämnda delen behandlas i detta slutbetänkande. Den sistnämnda delen har utredningen behandlat i ett delbetänkande som överlämnades i januari 2010.

I uppdraget att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas ingår ett antal frågor som rör bedrivande av förundersökning och användande av vissa tvångsmedel.

Av direktiven framgår inledningsvis att utredningen ska utvärdera de metoder som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring och vid behov lämna förslag på hur dessa metoder kan utvecklas och förbättras. Som exempel på en metod för kvalitetssäkring anges att åklagaren som förundersökningsledare lämnar synpunkter på brottsutredningen till berörda befattningshavare inom polisen.

En grundläggande princip i den brottsutredande verksamheten är den s.k. objektivitetsprincipen som framgår av 23 kap. 4 § rättegångsbalken (RB). Bestämmelsen gäller bara under förundersökningen, men anses även vara tillämplig vid polisens kriminalunderrettelse- och spaningsverksamhet samt under huvudförhandlingen. I utredningens uppdrag ingår *att* analysera vilka krav som bör ställas på förundersökningsledarens objektivitet under förundersökningen, *att* analysera vilka krav på objektivitet som bör ställas

dels på de brottsutredande myndigheterna i skedet före en förundersökning, dels på åklagare under brottmålsrättegången, *att* överväga om det finns skäl att ändra eller komplettera regleringen om objektivitet *samt att* vid behov lämna författningsförslag.

I utredningens uppdrag ingår vidare att behandla vissa frågor som rör förundersökningsledarens ansvar. Av 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår bl.a. att undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet. Utredningen ska överväga om det finns behov av att mera utförligt författningsreglera det ansvar som förundersökningsledaren har för olika åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning. Vidare ska övervägas i vilken utsträckning åklagaren som förundersökningsledare bör ansvara för åtgärder som de brottsutredande myndigheterna genomför inom ramen för en förundersökning med stöd av sin egen befogenhet. Utredningen ska också analysera vad det innebär i ansvarshänseende att två eller flera åklagare arbetar med en och samma förundersökning samt överväga om detta arbetssätt behöver författningsregleras.

Även vissa frågor om dokumentation och bevarande av utrednings- och bevismaterial omfattas av uppdraget. Utredningen ska överväga i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att spela in eller på annat sätt göra upptagningar av förundersökningsförhör och i vilken utsträckning sådana upptagningar ska arkiveras eller lagras efter förundersökningen eller rättegången. I samband med detta ska övervägas om det finns behov av att införa begränsningar av rätten att ta del av bilduppgiften i en ljud- och bildupptagning. Vidare ska utredningen överväga om det finns behov av en särskild reglering om dokumentation och bevarande av utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet, s.k. sidomaterial.

Från olika håll har uppmärksammat att det finns brister i den nuvarande regleringen som gäller beslag som görs i bevissyfte (bevisbeslag). Ett problem som då nämnts är att bedömningen av vad som ska tas i beslag och vad som ska hanteras på annat sätt kan variera mellan olika myndigheter och åklagare. En annan synpunkt som framkommit är att det vid omfattande beslag av skriftligt material är resurskrävande att ange varje enskild handling i beslagsprotokollet. Ytterligare en fråga som diskuterats är om bevisbeslag alltid bör hävas i samband med en frikännande dom i avvaktan på laga kraft. Enligt gällande rätt ska alla former av beslag hävas i en sådan situation, vilket kan leda till att rättegången i högre

rätt försvåras. Även efter att en dom vunnit laga kraft kan det av såväl rättssäkerhets- som effektivitetsskäl finnas anledning att bevara bevismaterial som tagits i beslag eller säkrats på annat sätt. Det har vidare i olika sammanhang ifrågasatts om inte kopiering av beslagtagna egendom, vilket med teknikens utveckling blivit allt vanligare, bör lagregleras. En särskild fråga gäller kopiering och hantering av elektronisk information.

Mot bakgrund av det sagda har utredningen fått i uppdrag att överväga om det finns behov av att dra en tydligare skiljelinje mellan föremål som har tagits i beslag för olika ändamål och om det bör införas en särskild reglering för beslag som sker i bevissyfte, att överväga om det bör införas en möjlighet att vid omfattande beslag av skriftliga handlingar göra undantag från skyldigheten att ange samtliga handlingar i beslagprotokollet, att överväga om det finns behov av en reglering rörande bevarandet av bevismaterial i förundersökningar som rör allvarliga brott samt att överväga om kopiering av beslagtagna material bör lagregleras.

Det ingår också i utredningens uppdrag att göra en översyn av hur reglerna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § RB ska tillämpas på elektronisk information samt att överväga om det i syfte att stärka skyddet för sådan information finns anledning att komplettera dessa regler. Utredningen ska vidare överväga under vilka förutsättningar en dator eller annat medium där uppgifter eller handlingar som omfattas av beslagsförbud kan finnas ska få genomsökas.

Det har uppmärksamats att det beträffande vissa åtgärder som kan behöva vidtas under en förundersökning saknas lagreglering och att lagstiftningen beträffande andra är otydlig.

Ett område där bestämmelser saknas är de brottsutredande myndigheternas möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom, t.ex. mobiltelefoner, för att hindra att en brottsutredning försvåras. Utredningen ska överväga om myndigheterna i lag bör ges en sådan möjlighet.

Generella regler saknas också i fråga om rätt till ersättning för egendom som skadats i samband med en teknisk undersökning. Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det bör införas sådana bestämmelser.

Ytterligare ett område där det saknas uttryckliga lagbestämmelser är polismans rätt att inskränka rörelsefriheten för personer i samband med kroppsvsitation. Enligt direktiven ska utredningen överväga behovet av lagregler om rätt för polisman att inskränka en

persons rörelsefrihet dels i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation, dels för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation.

I 23 kap. 8 § RB finns bestämmelser som ålägger alla som befinner sig på en plats där ett brott begåtts att efter tillsägelse av polisman följa med till förhör. Om personen vägrar att följa med och inte har någon giltig orsak för sin vägran får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. Några motsvarande bestämmelser finns inte när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Utredningen ska därför överväga om det finns ett behov av uttryckliga lagbestämmelser om medföljande och medtagande till den plats där kroppsvisitationen eller kroppsbesiktningen ska genomföras.

Regeringens ursprungliga direktiv till utredningen bifogas betänkandet, se *bilaga 1*. Genom tilläggsdirektiv har tiden för utredningens uppdrag förlängts till den 30 juni 2011.

## 1.2 Utredningens delbetänkande

Utredningens uppdrag gällande resningsfrågor, som redovisats i ett delbetänkande (SOU 2009:98), omfattade två delar. I den första delen ingick att överväga hur åklagares och domstolars förfarande med anledning av ansökan om resning i brottmål bör vara utformat så att det blir mer förutsebart och tydligt för de enskilda parterna. I uppdraget ingick även att redovisa riksåklagarens och Högsta domstolens praxis gällande förutsättningarna för att utredningsåtgärder i resningssyfte ska vidtas. Enligt direktiven skulle utredningen i denna del vidare överväga om en åklagare bör ges möjlighet att utanför förundersökningsinstitutet vidta vissa begränsade utredningsåtgärder med anledning av att en ansökan om resning förbereds eller har getts in till domstol.

Den andra delen rörde frågan om rätt till rättsligt biträde i resningsförfarandet. Utredningen hade i uppdrag att överväga om och i så fall under vilka förutsättningar den tilltalade eller andra personer som har varit parter i det tidigare brottmålet bör ha rätt till biträde när en fråga om resning kommit upp.

Utredningen har gjort bedömningen att det bör lagregleras under vilka förutsättningar en förundersökning ska återupptas i resningssyfte. Kravet för att återuppta en förundersökning i resningssyfte bör, enligt utredningens uppfattning, uttryckas så att

det ska vara tillräckligt att det nya materialet sannolikt kan utgöra grund för resning. Avsikten är att möjligheterna att ta upp en förundersökning på nytt ska bli större än vad de är idag. Utredningen har vidare kommit fram till att åklagaren inte i lag bör ges möjlighet att vidta utredningsåtgärder utanför förundersökningsinstitutet.

När det gäller biträdesfrågan har utredningen föreslagit att det bör införas en författningsreglerad rätt till biträde i ärenden om resning. Denna rätt bör gälla såväl brottsoffer som tilltalade. Biträdesformen för tilltalade bör även i resningsärenden vara offentlig försvarare. För att en offentlig försvarare ska kunna förordnas ska, enligt utredningens förslag, som huvudregel gälla att förundersökningen faktiskt har återupptagits i resningssyfte eller att domstolen bedömer att det finns skäl för ett sådant återupptagande. Enligt förslaget ska domstolens prövning av rätten till försvarare också innefatta en bedömning av om det finns behov av rättslig hjälp för den enskilde. Vid denna behovsprövning ska bl.a. brottets svårhet och den tilltalades personliga förhållanden beaktas.

### 1.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft fjorton expertsammanträden. Fyra av dessa har huvudsakligen rört frågor som behandlats i delbetänkandet. Det har även förekommit underhandskontakter med experterna.

Utredningen har haft samråd med Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Därutöver har utredningen i ett flertal frågor haft informella kontakter med företrädare för de brottsutredande myndigheterna.

Utredningen har vidare samrått med Polismetodutredningen (Ju 2008:01), Utredningen om förundersökningsbegränsning (Ju 2009:10) och Straffprocessutredningen (Ju 2010:10).

## 2 Metoder för kvalitetssäkring av brottsutredningar

### 2.1 Allmänt om ledning av förundersökning

Enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) ska beslut att inleda en förundersökning fattas av en polismyndighet eller åklagaren. Om förundersökningen inletts av en polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. När det är påkallat av särskilda skäl ska åklagaren även i annat fall överta ledningen.

Bestämmelsen var fram till 1957 utformad så att åklagare alltid skulle överta ledningen då det fanns någon som var skäligen misstänkt och då det annars var påkallat av särskilda skäl. I praktiken innebar detta en otymplighet och åklagaren fick överta många utredningar av enklare karaktär. Vidare behöll polismyndigheten ledningen av förundersökningen i vissa fall, trots att skäligen misstanke förelåg, eftersom åklagarinträde ansågs obehövt. Undantag från huvudregeln att åklagaren ska leda förundersökningen infördes därför för ärenden av enkel beskaffenhet. I motiven till lagändringen uttalades att det inte var lämpligt att i lagen närmare ange vilka mål som var av enkel beskaffenhet (NJA II 1957 s. 415).

Åklagarmyndigheten har i samråd med Rikspolisstyrelsen utarbetat föreskrifter och allmänna råd om förundersökning i brottmål (publicerat i ÅFS 2005:9, RPSFS 2009:11 och FAP 403-5). Föreskrifterna är i stora delar tillämpliga även på utredningar mot misstänkta under 15 år enligt 31 § lagen (1964:164) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I en bilaga till författningen finns en katalog över brott där saken normalt sett ska anses vara av enkel beskaffenhet och förundersökningen därför ledas av polismyndigheten. Bland dessa brott kan nämnas miss-



handel, olaga hot (ej grovt brott), stöld (även grov stöld), tillgrepp av fortskaffningsmedel, bedrägeri, häleri, skadegörelse (även grov skadegörelse), urkundsförfalskning och våld och hot mot tjänsteman (med vissa undantag). I huvudsak avses alltså s.k. vardagsbrott eller mängdbrott. Även beträffande specialstraffrättsliga brott har i bilagan angetts i vilka fall saken ska anses vara av enkel beskaffenhet. Exempelvis inbegrips vissa typer av narkotikabrott (ej grovt brott), trafikbrott, brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, brott mot alkohollagen (1994:1738) och brott mot vapenlagen (1996:67). När det gäller brott som inte upptas i bilagan kan omständigheterna i det enskilda fallet vara sådana att ärendet ändå bedöms vara av enkel beskaffenhet och att polismyndigheten därför kan leda förundersökningen. I dessa fall ska åklagaren och polismyndigheten enligt de allmänna råden i författningen samråda om vem som ska vara förundersökningsledare. Ofta har då ärendet initialt lottats in till åklagare som sedan beslutar att återföra ledningen av förundersökningen till polisen.

I fråga om förundersökning mot personer under 18 år finns i 3 § LUL regler som innebär att åklagaren alltid ska vara förundersökningsledare när den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Bestämmelsen innebär att polismyndigheten regelmässigt leder utredningar mot unga där saken avser t.ex. snatteri eller ringa narkotikabrott. Vidare finns regler i 5 kap. polisförordningen (1998:1558) som innebär att en förundersökning mot en anställd inom polisen som regel ska ledas av åklagare.

Förutom de i lag nämnda undantagen ska åklagaren enligt föreskrifterna leda förundersökningen bl.a. när saken rör våld eller hot mot närstående person eller brottet är att bedöma som s.k. hatbrott. Förundersökningen ska vidare övertas av åklagare när det under förundersökningen blir aktuellt att förordna särskild företrädare för barn eller att inhämta yttrande från socialnämnd enligt 11 § LUL samt då frågor om internationell rättslig hjälp m.m. väcks. Samma sak gäller när brottet är svårbedömt eller ”det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen” eller när det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader och det riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid i fall där densamme vid tiden för anmälan var under 18 år (se vidare 6 och 7 §§ ÅFS 2005:9).

Vidare ska åklagare överta ledningen av förundersökningen när fråga är om särskild åtalsprövning, om en ansökan om besöksförbud har gjorts eller när det blir aktuellt med andra tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB än husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller beslag (8 § nämnda ÅFS). Det finns inget hinder mot att förundersökningsledningen återförs till polisen efter att t.ex. en tvångsmedelsåtgärd genomförts eller yttrande inhämtats från socialnämnden, såvida det inte av annat skäl är påkallat att åklagare leder utredningen.

I föreskrifterna finns också bestämmelser som rör polismyndighetens skyldighet att underrätta åklagare i vissa fall (9 och 10 §§). Det gäller t.ex. när polisen inlett en förundersökning avseende ett grovt brott och där gärningsmannen är okänd. Vid sådant förhållande bör åklagaren snarast besluta om ett övertagande av förundersökningen bör ske.

Ett typexempel på när det enligt 23 kap. 3 § första stycket RB kan föreligga särskilda skäl för åklagarinträde torde vara s.k. spaningsmord (se JO 2001/02 s. 51). I sådana fall aktualiseras ofta komplicerade bevisvärderingsfrågor, omfattande tvångsmedelsanvändning samt hörande av ett stort antal personer i olika egenskaper.

Enligt tidigare riktlinjer från riksåklagaren (RÅR 2006:2) skulle åklagare även överta förundersökningsledarskapet i polisledda utredningar som redovisats, om komplettering av förundersökningen behövdes för ett ställningstagande i åtalsfrågan. I de upphävda riktlinjerna konstaterades att polisen således i ett enskilt fall genom att redovisa ofullständiga utredningar kunde tvinga fram ett avsteg från vad som fastlagts avseende ärenden av enkel beskaffenhet i ÅFS 2005:9. Genom nya riktlinjer (RÅR 2010:1) har nu slagits fast att åklagaren i stället ska återuppta förundersökningen, om åtal bedöms kunna väckas efter att bristerna åtgärdats. Sedan förundersökningen återupptagits, ska åklagaren enligt riktlinjerna besluta att ledningen av förundersökningen ska återgå till polismyndigheten.

För tullmål finns bestämmelser om ledning av förundersökning i 19 § lagen (2000:1225) om straff för varusmuggling. Vad gäller åklagarinträde är reglerna desamma som i 23 kap. 3 § RB, dvs. åklagare ska överta ledningen av förundersökningen då skälig misstanke föreligger om saken inte är av enkel beskaffenhet samt, i

de fall skäligen misstanke saknas, när särskilda skäl föreligger. Åklagarmyndigheten har utfärdat allmänna råd om fördelningen av mål mellan allmän åklagare och tullåklagare (ÅFS 2005:23), där det bl.a. framgår att saken normalt ska anses vara av enkel beskaffenhet om brottet förskyller böter. I råden finns dock, liksom i ÅFS 2005:9, ett flertal undantag från huvudregeln.

## 2.2 Allmänt om kvalitet och kvalitetsarbete

Kvalitet kan definieras som alla egenskaper som ger en produkt eller en tjänst dess förmåga att uppfylla uttalade och underförstådda krav. Detta gäller för såväl offentlig som för enskild verksamhet. Kvalitet relateras vidare alltid till dem som verksamheten är till för eller som påverkas av eller är beroende av verksamheten. Dessa kallas oftast brukare eller, främst när det gäller offentlig verksamhet, intressenter.

När det gäller frågor rörande kvalitet i förundersökningsverksamhet är det därför väsentligt att fastställa vilka som utgör intressenter till denna verksamhet. I vid mening kan man säga att det är samhället/medborgarna som är intressenter till den brottsutredande verksamhet som polis och åklagare bedriver. I samhället och bland medborgarna kan ändå utskiljas vissa grupper av intressenter som kan ses som brukare av dessa tjänster och som direkt påverkas av eller är beroende av verksamheten.

En sådan grupp är uppdragsgivarna, dvs. riksdagen och regeringen. Vidare är det tillsynsmyndigheterna JK och JO. Självklara och viktiga intressenter är naturligtvis också polis och åklagare till varandras tjänster. En annan viktig intressent är domstolarna, som för sin brottmålshantering är i hög grad beroende av förundersökningarnas kvalitet. De viktigaste brukarna av tjänsterna är förmodligen ändå de som direkt berörs av förundersökningarna, nämligen misstänkta och deras försvarare, målsäganden jämte målsägandebiträden samt vittnen. Även anhöriga till dessa får anses vara intressenter. Även massmedia är intressenter, både som representanter för allmänheten och för egen del vad gäller bemötande samt snabb och korrekt information. Sist men inte minst är också de egna medarbetarna att se som intressenter till verksamheten vad gäller de strukturer som tillhandahålls för att stödja processen.

Eftersom en verksamhets kvalitet alltid måste relateras till intressenterna, är det viktigt att man i allt kvalitetsarbete har vad som kan kallas ett kund- eller brukarorienterat synsätt. Det är viktigt att verksamheten styrs av intressenternas behov, krav, önskemål och förväntningar. Man måste i detta arbete därför ha ett utifrånperspektiv på verksamheten. Motsatsen innebär att de som bedriver verksamheten själva bestämmer vad som utgör god kvalitet utan att beakta vad intressenterna vill. Man har då ett inifrånperspektiv på verksamheten.

Ett systematiskt kvalitetsarbete ska alltså inte baseras på egna bedömningar av vad intressenterna kan tänkas ha för krav och önskemål på verksamheten. För att få kännedom om dessa är det därför viktigt med en dialog med verksamhetens intressenter för att ta reda på hur dessa upplever kvaliteten på den bedrivna verksamheten. Det finns en rad olika metoder för detta. Dessa kallas vanligtvis för brukardialoger.

Brukardialoger kan indelas i kvalitativa och kvantitativa undersökningsmetoder. Exempel på kvalitativa metoder är intervjuer, fokusgrupper och samrådsgrupper. Kännetecknande för dessa är att de bygger på tvåvägskommunikation, som ger möjlighet till följdfrågor och utvecklade svar. Exempel på kvantitativa metoder är enkäter och paneler. Dessa syftar mer till att mäta sådant som storlek, omfattning och effekter.

Att arbeta med kvalitet är ingen engångsföreteelse. Kvalitetsarbete är ingen linjär process, den är cirkulär och utan slut. Det handlar alltså om en ständigt pågående process, bestående av regelbundna brukarundersökningar, följda av analys, återkoppling till personalen, beslut och förändringar.

## 2.3 Polisväsendets organisation i korthet

Varje län utgör enligt 4 § polislagen (1984:387) ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för den polisiära verksamheten inom distriktet. Sammantaget finns alltså 21 polismyndigheter. Antalet anställda varierar kraftigt mellan myndigheterna. I december 2008 var ca 6 600 anställda i den största myndigheten (Stockholm) och ca 130 i den minsta (Gotland). Varje polismyndighet har en egen polisstyrelse som bestämmer hur organisationen ska se ut. Det finns därför ingen enhetlig struktur på t.ex. utredningsverksamheten inom polisväsendet. Skillnaderna

kan även illustreras med att benämningen på de lokala polisiära förundersökningsledarna skiljer sig åt. Befattningshavaren kan benämnas särskild utredningsledare, inre befäl, stationsbefäl m.m. trots att funktionen i allt väsentligt är densamma.

Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn över polisen och ska verka för bl.a. samordning. En av huvuduppgifterna för Rikspolisstyrelsen är att arbeta med teknik- och metodutvecklingsfrågor inom polisväsendet.

## **2.4 Polisens nationella utredningskoncept (PNU) m.m.**

Under 2004 tillsattes Polisens nationella utredningskoncept vid Rikspolisstyrelsens utvecklings- och strategienhet. Uppdraget bestod i att föreslå åtgärder för förbättringar av polisens brottsutredande verksamhet, vilken vid inspektioner utförda av Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet under åren 1998–99 uppvisat brister beträffande bl.a. utredningarnas kvalitet, handläggningstider och s.k. förstahandsåtgärder. Arbetet begränsades till att främst avse mängdbrott, ett område som ansågs ha stor förbättringspotential. Utredningen avslutades i juni 2004 och mynnade ut i en slutrapport *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion* (dnr USE 400-0653/04). Konceptet är avsett att fungera som ett stöd för polismyndigheternas utredningsverksamhet med målsättningen att öka lagföringen och minska mängdbrottsligheten. Det ingick alltså inte i uppdraget att genomföra utvecklingskonceptet på myndighetsnivå.

Den övergripande tanken med modellen är att ett helhetsperspektiv ska anläggas, där utredningen initieras när händelsen kommer till polisens kännedom, och att polisens brottsutredare känner ansvar för den slutliga produktens kvalitet. I rapporten framhålls att utvecklingen till stora delar är beroende av att de polisiära förundersökningsledarna besitter hög juridisk kompetens och att deras roll är renodlad till förundersökningsledning med ansvar för utredningen från början till slut. Det pekas i sammanhanget även på vikten av att förundersökningsledarfunktionen är permanent och dygnstäckande samt att det finns erforderliga utredningsresurser till förfogande.

Såvitt gäller arbetsmetodiken vid utredningen av mängdbrott anges den viktigaste punkten vara att åtgärder vidtas i nära

anslutning till händelsen. Brottsplatsundersökningen utgör inte sällan en viktig del i den inledande fasen av en brottsutredning. Det konstateras också i rapporten att det därför är av vikt att de poliser som kommer först till platsen har adekvat utbildning och kunskap i kriminalteknik för att kunna säkra teknisk bevisning etc. Användandet av ett s.k. förenklat utredningsförfarande (t.ex. utredning enligt 23 kap. 22 § RB) i större utsträckning anförs också som väsentligt i utvecklingen av arbetsmetodiken.

Med hänsyn till att det uppmärksammats brister i samordningen avseende brottsanmälningar på polismyndigheterna, inte sällan i avsaknad av en helhetssyn, föreslogs i rapporten att en brotts-samordningsfunktion skulle inrättas på varje myndighet. Avsikten med en sådan åtgärd var att det skulle finnas förutsättningar för analys och bedömning av all anmäld brottslighet.

De förväntade effekterna av det nationella utredningskonceptet angavs vara bl.a. en höjning av kvaliteten i brottsutredningarna generellt sett, minskad administration, ökad lagföring och kortare genomströmningstider.

Inom Rikspolisstyrelsen har det bedrivits arbete med att identifiera framgångsfaktorer och förse polismyndigheterna med konkreta exempel på åtgärder som främjar den brottsbekämpande processen i enlighet med bl.a. PNU. I en rapport från maj 2009, *Framgångsfaktorer i den brottsbekämpande processen* (dnr POA-400-2876/09), har två polismyndigheter, Värmland och Örebro, som båda uppvisat (en tendens till) goda resultat, närmare studerats. Vid granskningen har som framgångsfaktor särskilt pekats på förundersökningsledaren. Inom båda myndigheterna är funktionen renodlat operativ. All avrapportering från personal i yttre tjänst sker till förundersökningsledaren utom vid vissa tidpunkter på dygnet. Det konstateras att detta medfört en tidig kvalitetssäkring och återkoppling i utredningsprocessen, vilket höjt kvaliteten på de avrapporterade ärendena.

## 2.5 Åklagarmyndighetens organisation i korthet

Den operativa åklagarverksamheten bedrivs på 39 åklagarkammare. Av dessa är 32 allmänna kammare, vars geografiska upptagningsområde ungefär motsvarar ett län. I storstäderna finns flera kammare. Inom Åklagarmyndigheten finns även tre internationella åklagarkammare samt fyra nationella kammare för polismål,

korruptionsmål, säkerhetsmål resp. arbets- och miljömål. Genom den reformering av åklagarorganisationen som trädde i kraft den 1 januari 2005 (se bl.a. prop. 2004/2005:26) inrättades vid Åklagarmyndigheten nationella utvecklingscentrum för rättslig tillsyn och utveckling. För närvarande finns tre utvecklingscentrum med olika ansvarsområden (se mer nedan om utvecklingscentrumens verksamhet).

Vid riksåklagarens kansli finns olika avdelningar, bl.a. en rättsavdelning med ansvar för bl.a. utgivning av rättsliga riktlinjer och föreskrifter, stöd och service ifråga om juridisk information inom myndigheten samt verksamheten i Högsta domstolen med undantag för resningsärenden. Vid kansliet finns även överåklagare för styrning, ledning och uppföljning av åklagarkamrarnas verksamhet (områdesansvariga överåklagare).

## **2.6 Allmänt om arbete med kvalitetsuppföljning m.m. inom Åklagarmyndigheten**

### **2.6.1 Inledning**

I regeringens regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten anges bl.a. att myndigheten ska bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet genom att se till att de personer som begått brott lagförs. Vidare anges att myndighetens arbete ska bedrivas med högt ställda krav på kvalitet och effektivitet. Åklagarmyndigheten ska redovisa och analysera de åtgärder som vidtagits för att förbättra kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Motsvarande krav ställs också på andra brottsutredande myndigheter (jfr t.ex. regleringsbrev avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen).

Enskilda åtgärder för att höja kvaliteten i den brottsutredande verksamheten kan vara svåra att särskilja och har ofta bäring även på frågor rörande ökad lagföring, effektivitet och enhetlighet. Omvänt kan det också innebära svårigheter att identifiera åtgärder som särskilt påverkar t.ex. lagföringen. Exempelvis kan en nära samverkan mellan polis och åklagare, både generellt och i enskilda ärenden, vara av vikt för att föra utvecklingen framåt på samtliga de nämnda områdena. Detta innebär att arbetet inom Åklagarmyndigheten på det aktuella området inte i alla fall är renodlat inriktat på att höja kvaliteten i brottsutredningar. Nedan följer

några exempel på generella åtgärder som vidtagits inom myndigheten och som berör kvalitetsfrågor.

### 2.6.2 Övergripande dokument angående kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning

Under 2001–2002 bedrevs vid Riksåklagarens kansli ett arbete med att definiera vad som är kvalitet i åklagararbetet och hur kvaliteten kan mätas och bedömas. Arbetet mynnade ut i skriften *Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten* (juni 2002). Dokumentet innehåller en genomgång av olika kvalitetskriterier som delats upp i fyra områden; utredningsverksamheten, beslutsfattandet, processföringen i domstol samt övergripande kvalitetskriterier. Vidare anges kortfattat vilka indikatorer och metoder som kan användas för uppföljning och utveckling avseende kvalitetsfrågor. Den arbetsgrupp, benämnd Kvalitetsgruppen, som tog fram skriften fortsatte sitt arbete med att konkretisera och precisera hur kvalitetsuppföljningen bör gå till. Arbetet resulterade 2003 i en intern promemoria med samma titel som den tidigare skriften med tillägget ”metoder och inriktning”. Promemorian följer strukturen i den första skriften. Det anges att arbetet är tänkt som en översikt över och ett underlag för möjliga kvalitetsuppföljningar, en ”verktygslåda”. Vad gäller särskilt området för kvalitet i utredningsverksamheten har i båda skrifterna angetts sex indikatorer på vad som kan anses vara god kvalitet, nämligen att åklagaren

- inleder förundersökning när så är befogat
- vidtar adekvata åtgärder under förundersökningen
- bedriver en aktiv förundersökningsledning i nära samarbete med polisen och ger polisen god återkoppling
- handlägger ärendet snabbt
- avbryter förundersökningen när så är befogat
- väcker åtal beträffande brottsmisstankar som bör leda till åtal.

Den metod för kvalitetsuppföljning som arbetsgruppen förespråkar avseende de nämnda punkterna är i huvudsak aktgranskning, där urvalet av ärenden görs med hjälp av verksamhetsstatistiken.



### 2.6.3 Utvecklingscentrumen

Såsom angetts ovan inrättades den 1 januari 2005 fyra utvecklingscentrum som ett led i reformeringen av åklagarorganisationen. Sedan 2008 finns tre utvecklingscentrum placerade i Stockholm, Göteborg respektive Malmö. Kärnverksamheten för de tre enheterna är rättslig utveckling och tillsyn av åklagarverksamheten. Såvitt gäller rättslig utveckling bedrivs denna väsentligen i form av olika projekt. Tillsynsverksamheten sker dels löpande i form av överprövningar av åklagarbeslut, handläggning av andra klagomålsärenden samt granskning av anhållningsliggare, dels genom planerad uppföljning på förutbestämda områden, t.ex. tvångsmedelsanvändning, besöksförbud och frister i ungdoms- och sexualbrottmål. Utvecklingscentrumen ansvarar för olika brotts typer samt vissa andra rättsliga frågor och avsikten är att inom respektive centrum bygga upp särskild kompetens inom området.

Vid utvecklingscentrumen har sedan inrättandet bedrivits en rad olika projekt och kartläggningar, i vissa fall på uppdrag av regeringen, inom olika rättsliga områden. Arbetet, som i många fall delvis haft som syfte att öka kvaliteten i brottsutredningarna, har utmynnat i ett flertal handböcker, rättsliga promemorior, rapporter m.m. En stor del av dokumenten är tänkta att fungera som vägledning och stöd i den operativa åklagarverksamheten.

I flera av de projekt som bedrivits vid utvecklingscentrumen har, i enlighet med vad Kvalitetsgruppen anvisat, aktgranskning använts som metod vid genomförandet.

### 2.6.4 Specialisering

En åtgärd för att generellt öka kvaliteten inom den brottsutredande verksamheten i åklagarväsendet är inrättandet av specialisttjänster för bekämpning av sådant som bedömts vara strategiskt viktiga brottstyper. Det finns befattningar av sådant slag med inriktning mot t.ex. mängdbrott, relationsvåld, ekobrott och miljöbrott. Vid varje allmän åklagarkammare ska det finnas minst en relationsvåldsspecialist och en mängdbrottsspecialist. Vid de internationella åklagarkamrarna verkar också ett antal åklagare med särskild kompetens för arbete mot internationell och grov organiserad brottslighet.

Avsikten är att specialiståklagare ska bygga upp en särskild kompetens inom ett visst område och bidra med denna kompetens i metodutvecklingsfrågor. De har även ett ansvar för lokal samverkan med bl.a. polisen. Vidare ska specialisterna stödja andra åklagare som operativt arbetar med den aktuella brottstypen.

## 2.7 Något om lagföring och genomströmningstider

Från regeringens sida uppställs, såsom nämnts inledningsvis, krav på Åklagarmyndigheten när det gäller lagföringen. Med begreppet lagföring avses i sammanhanget åklagares beslut om åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Vidare är Åklagarmyndigheten ålagd att vidta åtgärder för att korta genomströmningstiderna i vissa typer av ärenden. Mot bakgrund av detta och av andra naturliga skäl sker därför en löpande uppföljning i verksamheten genom att ett antal statistiska uppgifter tas fram och analyseras. Vid varje månadsskifte upprättas t.ex. statistikrapporter med uppgifter om lagföring och genomströmningstider för olika kammare och för myndigheten i stort.

Såvitt gäller lagföringen används i den interna statistiken tre mått som anges i procenttal. Vad som benämns *lagföring 1* anger andelen lagförda misstänkta personer av samtliga misstänkta som blivit föremål för beslut under perioden. Det andra måttet, *lagföring 2*, avser andelen beslut om lagföring av samtliga beslut i åtalsfrågan. *Lagföring 3* visar andelen lagföringsbeslut i förhållande till summan av lagföringsbeslut och samtliga avskrivningar med motivering att det inte går att bevisa att den misstänkte gjort sig skyldig till brott.

Med hänsyn till en ökande ärendeinströmning till Åklagarmyndigheten under senare år är trenden – utan att närmare beröra exakta procentsatser och lagföringsmått – att trots att det totala *antalet* lagförda personer ökat har *andelen* lagförda misstänkta varit i stort sett oförändrad. Under 2010 minskade dock ärendeinströmningen något, vilket synes ha fått till följd att antalet lagförda personer minskat i ungefär motsvarande mån. Andelen lagförda misstänkta personer var dock konstant även 2010 (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2010).

Såsom nämnts ovan kan åtgärder för att öka kvaliteten i brottsutredningar vara gynnsamma även för målet att uppnå en ökad lagföring och vice versa. Vad som beskrivits om arbete med

utbildning, specialistkompetens m.m. är därför relevant också i lagföringsdelen. Som ett konkret exempel på kopplingen mellan kvaliteten och lagföringen kan nämnas att polisleda brottsutredningar som leder till beslut om avskrivning på grund av bristande kvalitet påverkar lagföringen i negativt hänseende.

Ett mått på kvaliteten i åklagarverksamheten är genomströmningstiderna. Mätningarna sker på olika sätt. Ett är att mäta det genomsnittliga antalet dagar från det att ett färdigt beslutsunderlag inkommer från polisen till dess att åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Därvid avses samtliga, såväl polisleda som åklagarleda, förundersökningar. Ett annat sätt, som endast avser utredningar som leds av åklagare, är att mäta det genomsnittliga antalet dagar från det att en brottsanmälan inkommer till en åklagarkammare till dess att ett avslutande beslut fattas. Tiden inkluderar därför också polisens utredningstid. För 2010 var den genomsnittliga genomströmningstiden i det första fallet 29 dagar (hälften av ärendena avgjordes dock inom åtta dagar) och i det andra fallet 121 dagar. Tiderna minskade kraftigt fram till 2002 och var stabila till och med 2006 för att under 2007 och 2008 öka något. Under 2009 och 2010 har tiderna åter minskat.

Åtgärder för att korta genomströmningstiderna inom Åklagarmyndigheten har till viss del under senare år bestått av organisatoriska förändringar såsom koncentration av resurserna för bekämpningen av eko- och miljöbrott samt omorganisering av åklagarkamrarna i Göteborg och Malmö. Vidare kan nämnas det för flera myndigheter gemensamma regeringsuppdraget Snabbspåret, vars syfte varit att uppnå en snabbare handläggning av mängdbrottsärenden.

Även samarbetsprojektet Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF), som har en målsättning att till den 1 januari 2012 ha skapat ett elektroniskt informationsflöde genom hela rättskedjan, förväntas få en positiv effekt på genomströmningstiderna i stort. För den enskilde är naturligtvis det väsentliga i sammanhanget att den tid det tar från anmälan till dom, alltså den sammantagna genomströmningstiden, blir så kort som möjligt. Handläggningstiden hos en enskild myndighet är i ett sådant brukarperspektiv mindre intressant. Fullt genomfört kommer projektet också att innebära ökade möjligheter för bl.a. domstolar, polisen och Åklagarmyndigheten att kvalitetssäkra och följa upp sin verksamhet.

Regeringen gav 2009 i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att effektivisera mängdbrottshanteringen (Ju2009/3950/Å). Uppdraget, som benämns mängdbrottsuppdraget, redovisades i maj 2010 och innehåller ett flertal åtgärder och förslag. Exempelvis har en myndighetsgemensam modell för hur mängdbrott kan hanteras från anmälan till dom tagits fram. Myndigheterna ska inom ramen för denna samverka för att i så stor utsträckning som möjligt använda sig av förenklad delgivning i brottmål. Avsikten med detta är bl.a. att förkorta de sammantagna genomströmningstiderna för mängdbrott. I redovisningen anförs också att det på sikt kan finnas skäl att ta fram gemensamma verksamhetsmål för polis, åklagare och tingsrätter när det gäller genomströmningstider. Med hänsyn till bl.a. uppföljningssvårigheter presenterades dock inga förslag till sådana verksamhetsmål. Det återkopplingsystem mellan åklagare och polis som Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten enats om inom ramen för mängdbrottsuppdraget redovisas i nästa avsnitt.

## 2.8 Särskilt om åtgärder för återkoppling och kvalitetssäkring

### 2.8.1 Återkoppling m.m. inom polisen

En stor del av det totala antalet förundersökningar leds av en polismyndighet då saken ofta avser vardagsbrott som stöld, misshandel eller trafikbrott samtidigt som ärendet är av enkel beskaffenhet och det inte heller finns något annat skäl för att utredningen ska ledas av en åklagare (jfr 23 kap. 3 § RB). Först när utredningen färdigställts överlämnas ärendet till åklagaren för beslut i åtalsfrågan. Kvalitetssäkringen av de polisledda förundersökningarna ska därför i första hand ske hos polismyndigheten. Den polisiära förundersökningsledaren torde ytterst bära ansvaret för att kvaliteten på förundersökningen är sådan att den kan läggas till grund för ett åklagarbeslut (se t.ex. Riksåklagarens rapport *Samarbetet mellan polis och åklagare i storstäderna*, dnr ÅM-A 2009/0858, s. 10).

De initiala åtgärderna i en brottsutredning vidtas i många fall redan på brottsplatsen av poliser i utryckningsverksamheten. Omfattningen och kvaliteten på dessa s.k. förstahandsåtgärder är inte sällan av avgörande betydelse för hela utredningen (Rikspolis-

styrelsens rapport *Iakttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter*, november 1999).

Inom vissa polismyndigheter har som ett led i att förbättra kvaliteten på förstahandsåtgärderna, i enlighet med bl.a. PNU, inrättats *jourhavande polisiära förundersökningsledare* för att bistå poliser i yttre tjänst. Tjänstgöringstider och benämningar på befattningen varierar något mellan myndigheterna, men funktionen synes vara ungefärligen densamma. Kontakterna mellan undersökningsledaren och ingripande polisman kan gälla såväl allmänna råd i en viss situation som direkta tvångsmedelsbeslut i de ärenden förundersökningen inte leds av en åklagare. I annat fall, om saken t.ex. rör brott i nära relation, är det jourhavande åklagare som ger direktiv och fattar beslut.

Ett annat stöd för tjänstgörande poliser som framhållits såsom ett led i strävandena mot en initial kvalitetssäkring av utredningarna är lättillgängliga *handböcker*. Exempelvis har vid Polismyndigheten i Skåne tagits fram en "akuthandbok" som innehåller detaljerade beskrivningar av hur olika brottstyper och händelser bör hanteras i ett inledningsskede. Därutöver finns i handboken lagtext med kommentarer samt ges i några avsnitt anvisningar som ska följas i normalfallet. Även vid andra myndigheter förekommer att poliser i yttre tjänst använder checklistor och "lathundar" som operativt stöd för olika ändamål, t.ex. brottsplatsundersökningar.

I merparten av okomplicerade rutinärenden är det den enskilda polismannen eller polispatrullen som utan biträde svarar för de första utredningsåtgärderna. Dessa kan bestå av att hålla förhör, beslagta bevismaterial och säkra annan för utredningen relevant information. Materialet överlämnas därefter till förundersökningsledaren inom den polisiära utredningsverksamheten för vidare åtgärder och beslut. Var ärendet slutligen hamnar beror på dels utredningens karaktär och omfattning, dels hur utredningsverksamheten är uppbyggd inom aktuell myndighet.

Det kan i vissa fall finnas behov av *återkoppling till poliser i utryckningsverksamheten* med anledning av de åtgärder som där vidtagits. Skälet till detta kan vara att utredningen är bristfällig i något avseende, men också att en insats varit särskilt förtjänstfull vilket också bör komma till polismannens kännedom. Det är inte ovanligt att poliser i yttre tjänst också efterlyser en uppföljning av utförda arbetsuppgifter för att kunna förbättra och effektivisera de utredningsåtgärder som vidtas i nära anslutning till en händelse.

Återkopplingen i ledet mellan polisiär förundersökningsledare och ingripande polisman får därför generellt sett anses vara av vikt för säkerställandet av kvaliteten på brottsutredningar.

Återkopplingen nedåt i ledet sker vanligtvis antingen genom rent informella kontakter med den enskilda polismannen via e-post, telefon eller personliga sammanträffanden eller genom att förundersökningsledaren eller utredaren i samband med möten med personal i yttre tjänst framför synpunkter. Vid dessa möten kan också förekomma att påpekanden från åklagare förmedlas. Generellt sett saknas dock formella blanketter eller dylikt för återkoppling till avrapporterande polisman. Ett undantag är Polismyndigheten i Jönköping som tagit fram en rapport för återkoppling/kvalitetssäkring liknande den som vid flera myndigheter används för återrapportering från åklagaren (se nedan). Förundersökningsledare och utredare kan där anteckna synpunkter som sedan vidarebefordras till den eller de poliser som i första skedet ansvarat för och handlagt utredningen. Det finns också utrymme för polismannen att i omvänd riktning ställa frågor till utredaren och förundersökningsledaren. I kvalitetssäkringsrapporten finns en checklista som omfattar ett antal kontrollfrågor som utgör utgångspunkten i återkopplingsförfarandet. Några av punkterna syftar till att säkerställa ren formalia avseende t.ex. person- och dagsbotsuppgifter, men det finns också hållpunkter för brottsrubricering, åtalsangivelse, delgivning av misstanke, förhör, skadedokumentation, beslag m.m. I rapporten kan undersökningsledaren, förutom att lämna synpunkter, även ange om utredningen nedlagts eller blivit föremål för förundersökningsbegränsning samt skälen för åtgärden.

### 2.8.2 Återkoppling mellan åklagare och polis

Till skillnad från vad som kunnat konstateras i de ovan angivna interna återkopplingskontakterna mellan ordnings- och kriminalpolis, har det vid flera polismyndigheter utvecklats ett formellt system för återrapportering från åklagare till polis i syfte att kvalitetssäkra brottsutredningarna. Förfarandet innebär att åklagaren, sedan beslut fattats i åtalsfrågan och utredningen därmed avslutats, på en blankett som medföljer utredningen lämnar synpunkter till berörda polisiära befattningshavare. I de flesta fall är gången sådan att underlaget tillställs ansvarig förundersöknings-

ledare som efter granskning vidarebefordrar relevanta uppgifter till handläggande utredare.

Den närmare utformningen av rapporten varierar något mellan myndigheterna men innefattar i huvudsak utrymme för angivelse dels av uppgifter om vilket beslut som fattats i åtalsfrågan, dels av brister eller förtjänster i utredningen. Liksom i Jönköpingsrapporten finns ett antal kontrollfrågor jämte förklaring, vilka ska utgöra underlaget för återkopplingen. Listan berör väsentligen frågor på följande områden.

- Disposition
- Personuppgifter
- Delgivning av brottsmisstanke
- Åtalsangivelse
- Skriftlig bevisning
- Förhørsutsagor
- Rekvisit
- Beslag
- Skadedokumentation
- Ersättningsanspråk
- Dagsbotsuppgift
- Delgivning av utredningen
- Övrigt

Vad gäller användningsområdet synes kvalitetssäkringsrapporten i huvudsak användas när brottsutredningen varit polisled, företrädesvis i mängd- och trafikbrottsärenden. I de fall åklagaren är förundersökningsledare och därmed fortlöpande har möjlighet att kontrollera, följa upp och kvalitetsgranska olika utredningsåtgärder torde behovet av förfarandet vara mer begränsat. Det får förutsättas att felaktigheter och brister, men även sådant som är positivt, påtalas av åklagaren under utredningens gång. I praktiken kan arbetsläget emellertid vara sådant att åklagaren av tidsskäl inte hinner med att kontinuerligt detaljgranska förhör och annat för att därefter återkoppla. Detta kan gälla mindre omfattande förundersökningar i relations- och ungdomsärenden, där åklagaren i princip regelmässigt leder förundersökningen och där antalet pågående utredningar hos den enskilde åklagaren är stort. Det kan således även i dessa fall finnas anledning att lämna sammanfattande

synpunkter via blanketten sedan förundersökningen avslutats. I större ärenden avseende grova brott som ofta innebär täta kontakter mellan polis och åklagare, inte sällan i form av personliga sammanträffanden, och som är resursmässigt prioriterade, förefaller återrapporteringsformuläret användas sparsamt. Med hänsyn till syftet med formuläret tillämpas metoden i regel inte heller när utredningens beskaffenhet inte föranleder några synpunkter, positiva eller negativa, från åklagarens sida.

Många polismyndigheter uppger att man periodvis använt sig av ett formellt återrapporteringsystem i enlighet med vad som beskrivits, men att metoden avskaffats. Som skäl för detta har återkommande angetts att blanketten i praktiken inte kommit att användas av åklagare i sådan utsträckning att det varit befogat att fortsätta med hanteringen. Detta skulle i sin tur ha sin upprinnelse i att ärendetillströmningen generellt ökat och att åklagaren av tidsbrist därför underlåtit att lämna synpunkter via blanketten. Även tidsbrist hos de polisiära förundersökningsledarna har anförts som skäl. Formulären har blivit liggande obearbetade till förmån för andra mer prioriterade arbetsuppgifter. Avsaknaden av ett formellt system i den nu beskrivna formen synes främst gälla större polismyndigheter med ett stort ärendeflöde, t.ex. Stockholm. Inom mindre myndigheter blir underlaget naturligen mer begränsat och därmed mer överskådligt och lättare att bearbeta.

Vid flera åklagarkammare, t.ex. i Göteborg, Halmstad och Helsingborg, har man i stället för eller som ett komplement till återrapporteringsblanketten infört ett på åklagarkammaren internt system för uppföljning av polisleda brottsutredningar. Kamrarna som tillämpar metoden är ofta så organiserade att det finns grupper eller team av åklagare som hanterar en viss typ av ärenden, t.ex. relationsvåld, ungdomsbrott, grova brott och mängdbrott. Systemet för kvalitetssäkring och återrapportering som utvecklats fungerar, med vissa mindre variationer, på så vis att de åklagare som hanterar polisleda förundersökningar dokumenterar eventuella brister som upptäcks och vidarebefordrar underlaget till t.ex. teamledare eller mängdbrottspecialist. Den person som utsetts för uppgiften sammanställer därefter materialet och återkopplar till berörda befattningshavare inom polisen. I några fall används en checklista med kontrollfrågor liknande den som ovan beskrivits, medan underlaget i andra fall endast utgörs av ett formulär med utrymme för anteckning av relevanta diarienummer, polisenhet och anmärkningar på utredningen. Kvalitetssäkringssystemet har enligt



uppgifter från tillämpande kammare en stor fördel på så sätt att återkommande felaktigheter och tillkortakommanden särskilt noteras och uppmärksammas. Vidare kan bristerna ibland hänföras till särskilda polisdistrikt eller enheter och återkopplingen följaktligen mer precist kanaliseras. I den mån det inte finns något att anmärka på utredningen används som regel inte blanketten.

Inom ramen för det s.k. mängdbrottsuppdraget, som redovisades till regeringen i maj 2010, har Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten enats om att ta fram ett centralt, enhetligt och datoriserat återkopplingssystem, som är integrerat med Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Tanken är att den åklagare som fattar ett beslut om avskrivning eller komplettering i en polisledd utredning ska vara skyldig att svara på några i förhand bestämda frågor om utredningens kvalitet. Resultatet av åklagarnas svar ska därefter sammanställas automatiskt och redovisas till de polisiära befattningshavare som behöver uppgifterna för sin styrning och ledning. Åklagarmyndighetens mängdbrottsspecialister ska också ta del av resultatet och samverka med respektive polisiära utredningsenhet för att förbättra utredningarnas kvalitet. Avsikten är att systemet ska kunna införas under våren 2011. Beträffande manuella återkopplingsrutiner med pappersblanketter framhålls i redovisningen av mängdbrottsuppdraget att dessa rutiner visat sig vara tidskrävande samt medfört en omfattande administration vid såväl åklagarkamrarna som polismyndigheterna. Vidare anförs att det varit svårt att dra systematiska slutsatser av de synpunkter som lämnats på blanketterna.

### 2.8.3 Samverkan genom möten, m.m.

Vid vissa polismyndigheter och åklagarkammare saknas av olika skäl helt särskilda formulär eller dylikt för återkoppling. Vad som däremot generellt förekommer är mer eller mindre regelbundna sammanträden mellan åklagare och polisiära förundersökningsledare, vid vilka bl.a. återkommande brister i polisledda förundersökningar behandlas. Enligt de uppgifter som inhämtats är ofta kammarens mängdbrottsspecialist ansvarig för dessa möten och olika polisiära befattningshavare närvarar. Enligt Riksåklagarens riktlinjer *Bekämpning av mängdbrott* (ÅMR 2006:2) har mängdbrottsåklagare också ett generellt ansvar för att för-

undersökningar avseende mängdbrott som leds av polis fortlöpande kvalitetssäkras. Åklagaren ska därvid, i syfte att öka höja kvaliteten i förundersökningarna, bistå med stöd och råd av övergripande natur till de polisiära förundersökningsledarna.

Det finns åklagarkammare där åklagare dagligen har möten med polisen i primärt syfte att hantera tvångsmedel och ta ställning till förundersökningsbegränsning, men där naturligen även allmänna synpunkter på utredningsarbetet lämnas. En sådan rutin finns huvudsakligen på de kammare som infört s.k. tvångsmedelsgrupper, vilket innebär att särskilda åklagare enligt visst schema enbart hanterar frihetsberövade och andra tvångsmedelsärenden.

Återkoppling från åklagare sker också vid de sammanträden på chefsnivå som i normalfallet förekommer. Det har vidare anförts att återkoppling, i likhet med vad som sker internt inom polisen, i det enskilda fallet i stor utsträckning sker informellt i kontakterna mellan åklagare och utredare. Vid många åklagarkammare finns också särskilt utsedda s.k. kontaktåklagare genom vilka synpunkter kan förmedlas i båda riktningar. En ytterligare variant på samverkan är att åklagare regelbundet, i vissa fall flera gånger per vecka, besöker lokala polisenheter för att i viss mån filtrera ärendeflödet till åklagarkammaren. Mötena kan gå till så att den polisiära förundersökningsledaren kortfattat föredrar ärenden för åklagaren, som därefter direkt beslutar om t.ex. förundersökningsbegränsning mot bakgrund av reglerna om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning. Genom en sådan gallring görs framförallt effektivitetsvinster.

I utredningar kring barn som misstänkts ha blivit utsatta för våld och sexuella övergrepp sker inte sällan en nära samverkan mellan polis, åklagare, socialtjänst och andra yrkeskategorier. På vissa orter har såsom en försöksverksamhet etablerats s.k. barnahus, där bl.a. regelbundna samrådsmöten mellan olika yrkesföreträdare, inklusive polis och åklagare, hålls. Ett av syftena med verksamheten har varit att förbättra kvaliteten på förundersökningarna.

Riksrevisionen har i en rapport om hanteringen av mängdbrott (RiR 2010:10) granskat bl.a. samverkan mellan åklagare och polis när det gäller dessa brott. I rapporten konstateras att en strukturerad samverkan är central för en effektiv kunskapsöverföring från åklagare till polis. Av de intervjuer som Riksrevisionen gjort framgår dock att åklagarna anser att polisen inte alltid tar till sig de synpunkter som lämnas angående brister i polisledda

förundersökningar. Polisen anser å sin sida att åklagarna ofta kommer med samma synpunkter. Detta förefaller, enligt Riksrevisionens uppfattning, leda till en slentrianmässig samverkan mellan polis och åklagare, som inte bidrar till en varaktig utveckling av kvaliteten i den materiella delen av brottsutredningarna.

Av Riksrevisionens granskning framgår också att de polisiära förundersökningsledarna inte alltid på ett systematiskt sätt kvalitetssäkrar brottsutredningarna innan de redovisas till åklagare för åtalsprövning. I de enkätsvar som Riksrevisionen fått in uppger 22 av 35 polisdistrikt att alla mängdbrottsutredningar granskas av förundersökningsledaren innan redovisning sker. I nio distrikt sker kvalitetssäkringen genom stickprovskontroller och i fyra distrikt på annat sätt. Enligt Riksrevisionen framgår dock av de intervjuer som gjorts med polisiära förundersökningsledare och utredare att det i praktiken är relativt vanligt att förundersökningsledare inte hinner gå igenom alla förundersökningsprotokoll innan de redovisas. Enligt rapporten bedömer ändå åklagarna att kvaliteten överlag är god. Det stora flertalet av redovisade förundersökningar kan utan kompletteringar ligga till grund för beslut om lagföring. Riksrevisionen konstaterar dock att när kvaliteten ändå brister i enskilda förundersökningar är det framförallt fråga om fel som skulle ha upptäckts vid en fungerande kvalitetssäkring. En konsekvens av att enkla brister identifieras av åklagaren, och inte av polisiära förundersökningsledare, är att åklagaren måste ägna tid åt att komplettera dessa ärenden.

Riksrevisionens enkät visar också att 14 av 35 polisdistrikt anser att åklagarnas återkoppling till polisen bör förbättras för att öka lagföringen och förkorta handläggningstiden för mängdbrott. 17 av 32 åklagarkamrar anser att återkopplingen till polisen bör förbättras.

Riksrevisionens slutsats är att dagens samverkan mellan polis och åklagare inte är tillräcklig.

#### **2.8.4 Generella utredningsdirektiv**

I syfte att förbättra kvaliteten på brottsutredningar, men också för att uppnå större enhetlighet och effektivitet, har det vid bl.a. åklagarkamrarna i Kalmar och Östersund i samråd med respektive polismyndighet utarbetats vad som benämns generella utredningsdirektiv. I direktiven, som i vissa fall är relativt omfattande, ges

instruktioner och anvisningar om hur de vanligaste brottstyperna bör hanteras i olika avseenden. Materialet är i första hand avsett att fungera som en checklista för de polisiära förundersökningsledarna, men torde även, såsom det är avfattat, vara relevant som ett stöd för utredare. I Åklagarmyndighetens (Utvecklingscentrum Umeå) rapport *Åklagarkamrarnas arbete med mängdbrotten – en utvärdering* från mars 2008 anges att ett framtagande, i samråd med Rikspolisstyrelsen, av nationella standardiserade utredningsdirektiv bör övervägas. Några sådana direktiv har ännu inte utarbetats.

### 2.8.5 Kompetensutveckling

I samband med de kontakter utredningen haft med polismyndigheterna har återkommande framhållits vikten av vidareutbildning som ett led i strävandena mot en ökad kvalitet i brottsutredningar. Särskilt har pekats på den kvalificerade förundersökningsledarutbildning som administreras av Polishögskolan. Vid några polismyndigheter har enligt de uppgifter som lämnats samtliga förundersökningsledare genomgått utbildningen och vid andra har målsättningen uppgetts vara att så ska ske. Vidare har påtalats att utbildning är av vikt inte bara när det gäller kriminalpoliserna utan även för t.ex. polisbefäl i yttre tjänst. Hög kompetens hos förundersökningsledare och utredare framhålls av Rikspolisstyrelsen som avgörande för kvaliteten i den polisiära brottsutredande verksamheten (se t.ex. *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012*, Rikspolisstyrelsen, diarienummer CO-903-1120/09).

## 2.9 Tullverket

### 2.9.1 Kort om organisationen

Tullverkets kärnverksamhet består av två delar som benämns processer, en för brottsbekämpning och en för effektiv handel. Brottsbekämpningsprocessen är indelad i tre kompetenscenter med placering i Stockholm, Göteborg respektive Malmö. Inom varje kompetenscenter finns bl.a. en gränsskyddsavdelning under vilken tullåklagarsektion och gränsskyddsgrupper sorterar. Vidare finns en tullkriminalavdelning med grupper för analys, spaning och utredning.

## 2.9.2 Åtgärder för kvalitetssäkring av brottsutredningar

Enligt uppgifter från företrädare för Tullverket saknas ett formellt system för kvalitetssäkring av de brottsutredningar som bedrivs inom verket. Några återrapporteringsblanketter motsvarande de som används inom vissa polismyndigheter finns alltså inte. I aktomslagen som används i utredningarna finns, i vart fall vid Kompetenscenter Göteborg, emellertid en checklista för säkerställande av att relevanta uppgifter har hämtats in och väsentliga åtgärder vidtagits.

Återkoppling inom verket, exempelvis mellan tullåklagare och ingripande tulltjänsteman vid gränsskyddet eller utredare vid tullkriminalen, sker i huvudsak informellt via telefon eller e-post. Vid gemensamma möten mellan olika befattningshavare inom tullen förekommer också vid behov återkoppling.

Tullkriminalavdelningarna driver många ärenden i projektform. Utredningsgruppen kan bestå av analytiker, spanare och utredare och leds internt av en projektledare. Projektärendena är av sådan beskaffenhet att allmän åklagare är förundersökningsledare. Eftersom den aktuella brottsligheten i princip uteslutande har internationell anknytning, handläggs ärendena vid någon av de tre internationella åklagarkamrarna. Beträffande återkoppling i sådana utredningar sker den i huvudsak löpande genom de kontakter i form av möten m.m. som förekommer inom ramen för projektet. Sedan utredningen avslutats görs en projektavstämning där projektledaren upprättar en rapport som enligt uppgift bl.a. används i kvalitetsuppföljningssyfte. Det förekommer även att sammanträden med åklagare hålls efter utredningens genomförande, varvid återkoppling kan se.

I sammanhanget har utbildning framhållits som ett viktigt led för att säkra kvaliteten i utredningsarbetet. Förutom intern utbildning förekommer lokalt rättsliga informationsmöten under ledning av åklagare från någon av de internationella åklagarkamrarna.

Sedan den 1 juli 2008 finns befogenheter för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen att vidta åtgärder för att förhindra, upptäcka och utreda rattfylleribrott enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. I anledning av den nya lagstiftningen och de utökade befogenheterna ska tullåklagare i kvalitetssäkrande syfte granska ett urval av de förundersökningar som verket har lett efter ikraftträdandet.

## 2.10 Ekobrottsmyndigheten

### 2.10.1 Kort om organisationen

Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet bedrivs vid sju åklagarkammare, tre polisoperativa enheter och tre operativa serviceenheter. Verksamheten är huvudsakligen koncentrerad till Stockholm, Göteborg och Malmö, men det finns också ett antal mindre utredningsenheter som organisatoriskt sorterar under storstadskontoren. Utredningsenheter finns bl.a. i Borås, Halmstad, Kristianstad och Karlskrona.

Vid ekobrottskammarna arbetar åklagare, poliser, ekorevisorer och ekoadministratörer tillsammans i utredningsgrupper under hela brottsutredningsförfarandet. Arbetssättet skiljer sig således från hur utredningsarbetet sker vid andra brottsutredande myndigheter.

Skatteverkets skattebrottsenheter biträder Ekobrottsmyndigheten i utredningar som gäller främst skattebrott och bokföringsbrott. Samtliga förundersökningar som bedrivs vid skattebrottsenheterna leds av en åklagare.

Ekobrottsmyndigheten samarbetar också med Tullverket i samband med förundersökningar rörande vissa tullbrott.

I syfte att effektivisera hanteringen av mängdbrott har Ekobrottsmyndigheten inrättat särskilda mängdbrottsenheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Med mängdbrott avses i detta sammanhang ärenden som kräver få utredningsåtgärder och kan hanteras enligt standardiserade utredningsrutiner. Vidare ska den effektiva utredningstiden beräknas uppgå till högst åtta timmar (*Ekobrottsmyndighetens Mängdhandbok*, EBM 2007:1, s. 4). Vid mängdbrottsenheterna samarbetar särskilt utsedda mängdbrottsåklagare, ekorevisorer och ekoadministratörer. När åklagaren i ett mängdärende beslutat att inleda förundersökning – i förekommande fall efter granskning av en ekorevisor – sker den vidare utredningen antingen vid en ekobrottskammare eller vid en skattebrottsenhet. Den vanligaste åtgärden som vidtas utanför mängdbrottsenheterna är att hålla förhör. Arbetssättet skiljer sig dock något mellan de olika enheterna.

### 2.10.2 Åtgärder för kvalitetssäkring av brottsutredningar

Vid Ekobrottsmyndigheten genomfördes 2004–2006 en kvalitetsuppföljning av skattebrottsenheternas brottsutredande verksamhet. Uppföljningen, som gick ut på att åklagaren lämnade synpunkter på brottsutredningarnas kvalitet till skattebrottsenheterna, upphörde på grund av låg svarsfrekvens från åklagarnas sida. Några relevanta slutsatser gick därför inte att dra enligt Ekobrottsmyndigheten.

I början av 2008 tillsattes en arbetsgrupp för att ta fram en ny modell för uppföljning av kvaliteten i skattebrottsenheternas brottsutredande verksamhet. Arbetsgruppen genomförde intervjuer med ett antal utvalda åklagare för att bilda sig en uppfattning om kvaliteten i utredningsarbetet och vad som kan göras bättre eller annorlunda. Vid sammanställningen av intervjuerna utkristalliserades fyra förbättringsområden, varav tre var hänförliga till den brottsutredande verksamheten och ett till området för styrning och ledning. Arbetsgruppen lämnade i en rapport från november 2008 förslag på generella åtgärder som kan vidtas för att skapa förbättringar och förändringar på de olika områdena. Det ingick inte arbetsgruppens arbete att närmare precisera hur åtgärderna i praktiken ska genomföras (se *Kvalitetsuppföljning av den brottsutredande verksamheten vid skattebrottsenheterna*, 2008-11-26, dnr 131-674965/08-1211).

Beträffande andra brottsutredningar än de som bedrivs i samverkan med skattebrottsenheterna har det inte genomförts något kvalitetsarbete motsvarande det som nu beskrivits.

## 3 Överväganden och förslag angående metoder för kvalitetssäkring

### 3.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att utvärdera de metoder för kvalitetssäkring som tillämpas av de brottsutredande myndigheterna samt vid behov lämna förslag till hur dessa metoder kan utvecklas och förbättras. Som anges i inledningen av avsnitt 2.2 avses med kvalitetsarbete och kvalitetssäkring verksamhet som syftar till att tillförsäkra att en vara eller tjänst uppfyller de krav och önskemål som brukare och andra intressenter har på varan eller tjänsten. Inom de brottsutredande myndigheterna vidtas många åtgärder som i ett vidare perspektiv har ett sådant syfte. Inom Åklagarmyndigheten bedrivs t.ex. ett mer generellt arbete mot att uppnå en ökad kvalitet på flera plan, inte minst genom utvecklingscentrumens försorg. Till arbetet hör även satsningar på utbildning och specialisering, vilket för övrigt gäller för alla brottsutredande myndigheter. Organisatoriska förändringar såsom att koncentrera verksamheten inom vissa brottsbekämpande områden har också gjorts, vilket gynnar kvaliteten i stort och förkortar handläggningstiderna.

Utredningens uppdrag är alltså inriktat på de metoder som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring. Det handlar således inte om någon total och övergripande utvärdering av all verksamhet vid de brottsutredande myndigheterna som kan antas påverka kvaliteten i allmänhet. I stället har utredningen i denna del inriktat arbetet på en översyn och eventuell förbättring av de befintliga metoder som är direkt inriktade på kvalitetssäkring av brottsutredningar.



Rent formaliserade metoder för kvalitetssäkring förekommer endast i mycket begränsad utsträckning hos polis och åklagare och inskränker sig egentligen till det tidigare beskrivna blankettförfarandet för återkoppling. Dessutom saknas det ett enhetligt nationellt system för denna metod. Variationerna mellan polismyndigheterna ifråga om t.ex. tillämpning och utformning av blankettförfarandet är inte helt obetydliga. Vid några myndigheter används inte någon formaliserad kanal alls för återkoppling. Vid andra finns vissa rutiner som dock uppges fungera bristfälligt, medan i vissa fall systemet anges vara väl fungerande och ändamålsenligt.

Problematiken kring återrapportering synes i första hand röra polisledda förundersökningar, dvs. huvudsakligen mängdbrottsutredningar. Genomgående tendenser vad gäller brister och goda exempel i sådana ärenden borde kunna urskiljas, sammanställas och återkopplas på det lokala planet. Brister i åklagarledda och mer omfattande utredningar är svårare att på ett systematiskt sätt identifiera och sammanställa, eftersom de är mer ärendespecifika och det kvantitativa underlaget mer begränsat. Inte sällan torde å andra sidan tillkortakommanden i sådana utredningar kunna avhjälpas redan inom ramen för utredningen genom att det regelmässigt förekommer löpande kontakter och avstämningar mellan polis och åklagare. Därtill kommer att den offentliga försvararen, som i sådana ärenden ofta är förordnad, kan begära kompletteringar.

Såsom nämnts finns det dock ett tämligen stort antal små och medelstora åklagarledda förundersökningar i t.ex. ungdoms- och relationsvåldsårenden som hamnar i ett slags mellanskikt. Mot bakgrund av att åklagaren i dessa fall leder förundersökningen och därmed förutsätts ha regelbunden kontakt med utredaren, bör återkoppling – när det finns anledning till det – kunna ske löpande under utredningens gång. En mer formaliserad och rutinmässig återkoppling borde dock också kunna vara av värde, bl.a. eftersom det förhållandevis stora antalet ärenden ger ett bra underlag för att kunna urskilja tendenser.

Sammantaget har utredningen av dessa skäl i första hand valt att fokusera på metoder för uppföljning av polisledda brottsutredningar och små och medelstora förundersökningar som leds av åklagare. Det bör betonas att detta inte innebär att t.ex. de polisledda utredningar som redovisas till åklagare generellt skulle vara av sämre kvalitet än andra utredningar. Tvärtom är lagförings-

andelen mycket hög i denna ärendetyp; uppemot 85–90 procent är inte ovanligt. Begränsningen ska inte heller tolkas så att omfattande förundersökningar generellt har så hög kvalitet att det saknas behov av återkoppling. Fel och brister förekommer även i sådana utredningar, vilket naturligtvis är särskilt allvarligt om det rör sig om grova brott. Avgränsningen har gjorts endast med beaktande av om den aktuella ärendetypen lämpar sig för formaliserade metoder för återkoppling och kvalitetssäkring. I större och komplexa ärenden torde det nämligen vara mer ändamålsenligt att i stället använda sig av andra mer informella tillvägagångssätt vid återkopplingen (se mer om detta i nästa avsnitt).

### 3.2 Återkopplingsförfarandet

Som konstaterats är det beskrivna blankettförfarandet i princip det enda formaliserade system som för närvarande används för återkoppling eller kvalitetssäkring inom polismyndigheterna och i förhållande till Åklagarmyndigheten. Nationella riktlinjer eller föreskrifter för hur metoden bör fungera eller hur blanketten ska vara utformad saknas. Många polismyndigheter använder som berörts dessutom inte någon formell rutin alls. De skäl som anförs för detta är tidsbrist, stort ärendeflöde, begränsad användning etc. Metoden synes främst tillämpas och komma till sin rätt vid mindre polismyndigheter i polisledda utredningar gällande mängd- och trafikbrottslighet.

Problematiken med ett alltför stort ärendeflöde och begränsade resurser att upprätthålla systemet är mer påtagligt i storstadsområdena. I den tidigare nämnda rapporten från riksåklagaren, *Samarbetet mellan polis och åklagare i storstäderna*, beskrivs också att det i storstäderna föreligger väsentliga brister i kvalitetssäkringen av polisledda förundersökningar, vilket i rapporten hänförs till att det saknas tillräckligt antal kompetenta förundersökningsledare. Detta leder bl.a. till längre genomströmningstider. Ett av skälen till bristen på förundersökningsledare anges vara stor personalrörlighet och bemanningsproblem i storstadsområdena.

Om det inom en myndighet eller ett polisområde/distrikt ska tillämpas en rutin med blankettförfarande, så måste hanteringen dels vara effektiv, dels uppföljning och analys ske kontinuerligt.

Vad som tydligt framkommit är att det är den polisiäre förundersökningsledaren som har den viktigaste rollen när det gäller kvalitetssäkringen av polisleda förundersökningar. Underökningsledaren har det yttersta ansvaret för kvalitetssäkringen av dessa både på så vis att de färdigställda utredningarna håller god kvalitet, men också så att ärendena i ett så tidigt skede som möjligt skrivs av om det är påkallat. Det är genom förundersökningsledaren som alla utredningar ska passera och det är genom denne som en kvalitativ produkt i slutändan ska kunna säkras. Funktionen innebär att förundersökningsledaren måste ha en god överblick över allt utredningsarbete inom enheten.

När det gäller *återkopplingen från åklagaren* bör därför förundersökningsledaren, eller någon med motsvarande befattning eller kompetens, hantera det inkomna underlaget i syfte att sammanställa, utvärdera och föra väsentlig information vidare till berörda handläggare. Inom ett större polisområde eller distrikt i framförallt storstadsområdena skulle det dock innebära en mycket betungande arbetsuppgift om inte det återkopplande materialet sammanställdes.

Ett första sätt att enkelt begränsa materialet bör vara att rutinen inte används i de fall det inte finns något att påtala. Vid polisleda förundersökningar får utredningen anses vara fullgod när ett beslut om lagföring kan fattas på det underlag som redovisas från polisen utan att kompletterande åtgärder behöver vidtas.

På vissa åklagarkammare har införts en metod som innebär att åklagarna i enkelt utformade formulär noterar framförallt brister och sammanställer dessa för att först därefter vidarebefordra ett koncentrerat underlag till ansvarig polisiär befattningshavare. Det har vid kontakterna med dessa åklagarkammare inte framförts att systemet skulle vara särskilt belastande eller resurskrävande. En förutsättning är dock att förfarandet på åklagarkammaren görs rationellt med enkla formulär och rutiner. I en situation med generellt sett stadigt ökande arbetsbelastning är risken annars uppenbar att rapporteringen får stå tillbaka för mer prioriterat och verksamhetsinriktat arbete. Genom denna första gallring blir underlaget mer överskådligt och lättbearbetat när det väl kommer polisen tillhanda. Det är också en klar fördel i uppföljningen och dialogen myndigheterna emellan att tendenser och genomgående brister, samt goda exempel, upptäcks och noteras redan på åklagarkammaren. Förfaringsättet utesluter naturligtvis inte att

det även förekommer direktkontakter mellan åklagare och t.ex. handläggande brottsutredare.

Det bör dock understrykas att det primära ansvaret för kvaliteten av polisledda förundersökningar ligger på polismyndigheten. Att polisen leder förundersökningen innebär att den ska ta ansvar för utredningen i alla delar. Ett återkopplingssystem begränsar inte detta ansvar.

Den nu beskrivna metoden torde främst, om än inte alltid, komma bäst till sin rätt vid större polisiära utredningsenheter samt åklagarkammare med teamindelning, dvs. kammare med grupper av åklagare som handlägger en specifik typ av ärenden. Det kan dock även vara så att de åklagare som på en större kammare handlägger den aktuella ärendetypen är så få till antalet att det inte är behövligt med en formell rutin för att sammanställa synpunkterna. Kunskapen hos de handläggande åklagarna om vari bristerna och felen i regel består kan finnas ändå. Metoden bör betraktas som ett exempel på hur synpunkter på ett rationellt sätt kan behandlas. Med hänsyn till skillnaderna främst mellan polismyndigheterna när det gäller storlek och organisatorisk struktur måste det finnas utrymme för lokala variationer i återkopplingsarbetet.

Även om rutinen i första hand kanske är anpassad för polisledda förundersökningar bör den, som nämnts ovan, kunna användas även i mindre och medelstora åklagarledda ärenden. I praktiken skulle detta i och för sig innebära att åklagaren i efterhand dels recenserar en utredning som han eller hon själv ansvarat för, dels påtalar brister som rimligen skulle ha åtgärdats innan utredningen slutförts. Trots detta kan det även i dessa fall finnas behov av ett enkelt förfarande för att notera, sammanställa och återkoppla upprepade brister eller förtjänster till polisen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har nyligen, inom ramen för det mängdbrottsuppdrag som redovisades till regeringen i maj 2010, enats om ett centralt, enhetligt och datoriserat återkopplingssystem för polisledda förundersökningar. Tanken är att rutinen ska vara integrerad i Åklagarmyndighetens datoriserade ärendehanteringssystem Cåbra. Rutinen bygger på att den åklagare som fattar ett avskrivnings- eller kompletteringsbeslut i en polisledd utredning ska vara skyldig att svara på några i förhand bestämda frågor om utredningens kvalitet. Resultatet av åklagarnas svar ska sedan sammanställas automatiskt och redovisas till de polisiära förundersökningsledarna. Åklagarmyndighetens mängdbrottsspecialister ska också få del av resultatet.

Oavsett om och i så fall hur återkopplingsunderlaget sammanställs och koncentreras är det av central vikt att synpunkterna noteras och följs upp av en ansvarig polisiär befattningshavare. Vem eller vilka som vid respektive enhet ska ansvara för uppföljningen måste vara förutbestämt. I många fall, främst vid mindre myndigheter, framstår det som naturligt att uppgiften ankommer på förundersökningsledaren. Utvecklingen går dock mot att renodla dennes roll till att i första hand leda brottsutredningar. Vidare kan hanteringen av det återkopplande materialet i enskilda fall bli ganska omfattande och tidskrävande. Ett alternativ är därför att utse en annan befattningshavare att särskilt handlägga frågor om återkoppling och kvalitetssäkring.

Vid uppföljningen är det viktigt att trender och framförallt återkommande brister fångas upp och åtgärdas omedelbart. Om regelbundna anmärkningar förekommer om att t.ex. dagsbotts-uppgifterna är ofullständiga eller att delgivningar är bristfälligt dokumenterade, måste informationen spridas nedåt i leden på ett snabbt och effektivt sätt. Hur detta kan ske är beroende av den aktuella enhetens organisation och struktur, men det bör finnas någon form av grundrutin för ändamålet, t.ex. regelbundna möten. En sådan rutin är särskilt viktig i en större organisation där frekvensen av personliga kontakter mellan olika befattningshavare kan förväntas vara lägre än vid en mindre enhet.

Det resonemang som nu förts kring uppföljningsrutiner bör även tillämpas i den rent *interna återkopplingen mellan förundersökningsledare och t.ex. utredare*. Många brottsutredningar redovisas aldrig till åklagare och den polisiäre förundersökningsledaren blir då den sista utposten i internt kvalitetssäkringshänseende. Synpunkter angående felaktigheter och brister som noterats av undersökningsledaren är därför minst lika relevanta som de som vidarebefordrats från åklagaren. I vissa fall kan ett avskrivningsbeslut vara en direkt följd av ett bristfälligt utredningsarbete, vilket bör uppmärksammas. Vid polismyndigheterna förekommer olika former av interna checklistor, i en del fall integrerade i de blanketter som följer utredningen till åklagare, som uppges fungera som ett stöd i uppföljningen. (Se även nedan om generella utredningsdirektiv.)

Det står klart att s.k. förstahandsåtgärder kan vara av central betydelse för kvaliteten och utfallet av en brottsutredning (jfr t.ex. slutrapporten PNU och Rikspolisstyrelsens rapport från november 1999). Kraven på personal i yttre tjänst är därför höga och denna

personal förväntas ha kunskaper i t.ex. kriminalteknik för att kunna säkra relevant bevisning. *Återkoppling till ordningspoliser* i kvalitetssäkrande syfte är således också av väsentlig betydelse. Vid de kontakter som utredningen haft med polismyndigheterna har det framkommit att synpunkter ofta framförs på informell väg, t.ex. vid personliga sammanträffanden, via e-post etc. Ett undantag avser Polismyndigheten i Jönköping, där en formell blankett tillämpas för återkoppling från förundersökningsledare och utredare till personal i yttre tjänst. Utrymme finns där även för avrapporterande polisman att ställa frågor m.m. Enligt uppgifter från denna polismyndighet fungerar systemet väl och uppskattas av personalen i yttre tjänst. Metoden torde dock kräva en relativt god samordning och administration för att kunna upprätthållas inom en större myndighet med stort ärendeflöde. I storstadsdistrikten kan det därför vara svårare att få en sådan modell att fungera i praktiken.

Med hänsyn till den betydelse initiala åtgärder har för utredningens slutprodukt är det emellertid angeläget att det finns någon form av rutin för återrapporering till ingripande poliser. Jourhavande förundersökningsledare med stor dygnstäckning och renodlat operativa arbetsuppgifter har en viktig roll att fylla för tidig kvalitetssäkring och direkt återrapporering. Vid de polismyndigheter som ingått i Rikspolisstyrelsens tidigare nämnda studie *Framgångsfaktorer i den brottsbekämpande processen* har denna funktion särskilt lyfts fram som en framgångsfaktor i utredningsprocessen.

Kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare är andra personalkategorier som vid sidan av ordningspoliser spelar en betydelsefull roll i en brottsutredning. Kvaliteten på en brottsplatsundersökning kan vara helt avgörande för den fortsatta utredningen. Det finns därför starka skäl för att även personal som arbetar med kriminalteknik ska omfattas av åtgärder för återkoppling och kvalitetssäkring.

Vid i stort sett samtliga polismyndigheter och åklagarkammare förekommer regelbundna *sammanträden* mellan åklagare och polisiära befattningshavare på olika nivåer. Mötena blir ett naturligt forum för utbyte av synpunkter och återkoppling. I avsaknad av någon form av formaliserat förfarande kan de personliga sammanträffandena, utöver informella kontakter, i princip utgöra den enda kanalen för återkoppling. I andra fall fungerar mötena som ett komplement till eller en del av återkopplingssystemet genom att de på åklagarkammaren noterade synpunkterna framförs där. På

samma sätt ges på mötena tillfälle för polisen att vidarebefordra sådant som uppmärksammas angående åklagarnas arbete. Återkommande sammanträden mellan myndigheterna får därför generellt sett anses vara av stor vikt i nu aktuellt avseende.

Inom *Tullverkets brottsutredande verksamhet* vid kompetenscentrumen tillämpas i huvudsak inte några formaliserade återkopplingsrutiner, t.ex. blankettsystem. Större utredningar bedrivs inom ramen för projekt med löpande kontakter och samarbete mellan grupperna och med åklagare. Uppföljning sker i förekommande fall genom projektavstämningar och möte med åklagaren. I mindre omfattande och rutinmässiga ärenden sker återkopplingen vid behov informellt mellan t.ex. tullåklagare och gränsskyddspersonal eller utredare vid kriminalavdelningen. Det har med hänsyn härtill inte framkommit samma behov av ett formaliserat återkopplingsystem i Tullverkets brottsutredande arbete.

Det är som sagts väsentligt att identifiera, kanalisera och följa upp återkommande och trendmässiga synpunkter. Ett alternativ till en sådan ordning kan vara att i större utsträckning *individualisera återkopplingsförfarandet*, dvs. tyngdpunkten läggs på att rikta synpunkter direkt till den berörde befattningshavaren. Fördelen med ett sådant system är att det inte skulle råda någon tvekan om vem som var mottagare och vad som mer precist avsågs. Utrymmet för mottagaren att inte låta sig beröras blir därmed begränsat. Vägen mellan avsändare och mottagare skulle också bli kortare om mellanhänder togs bort, vilket i sin tur kunde förväntas leda till tidsvinster.

En nackdel med ett individualiserat förfarande, i vart fall i renodlad form, är att mönster och trender blir svårare att identifiera och följa upp. Det finns också risk för att ett sådant system skulle bli alltför slutet på så sätt att endast avsändare och berörd befattningshavare skulle få del av och beredas möjlighet att bearbeta innehållet. Det är av vikt att vad som framkommer genom uppföljningar blir allmänt känt, oavsett om det rör sig om negativ eller positiv kritik. Vidare torde systemet innebära en viss svårighet för avsändaren att finna den rätta kanalen för återkopplingen.

När det gäller polisledda utredningar samt små och medelstora åklagarledda ärenden skulle ett system som bygger på individualiserad återkoppling i varje enskilt fall inte vara hanterbart med hänsyn till ärendemängden. Detta hindrar dock inte att det som ett komplement till andra åtgärder sker återkoppling direkt från t.ex.

åklagare till utredare eller ordningspoliser. I större brottsutredningar framstår det däremot som ändamålsenligt att tillämpa en mer informell modell, där åklagaren som förundersökningsledare kontaktar de olika befattningshavare som arbetat med förundersökningen för att ge positiv och negativ kritik i den mån det är påkallat. Återkopplingen kan ske genom e-post eller telefon eller vid personliga möten. Det finns också möjlighet för åklagare att lämna synpunkter via Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Ett gott exempel på en mer ärendespecifik kvalitetssäkring är de projektavstämningar som bl.a. förekommer i samband med förundersökningar som drivs i samarbete mellan Tullverket och Åklagarmyndigheten.

### 3.3 Slutsatser och förslag

#### 3.3.1 Återkopplingsförfarandet

**Förslag:** Regeringen bör uppdra åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att utforma riktlinjer för ett systematiskt kvalitetsarbete gällande vilka metoder som ska användas för bl.a. återkoppling.

Den externa återkopplingen till polismyndigheterna från åklagare, i vart fall inom större enheter/kammare, synes ske bäst genom att åklagarna samlar in och sammanställer de synpunkter som i olika avseenden framkommit vid åklagarkammaren avseende förundersökningarnas kvalitet. Detta kan ske på olika sätt. Vad som är viktigt är att det vid åklagarkammaren finns en rutin för att hantera och vidarebefordra underlaget. På motsvarande sätt bör det vid polismyndigheten finnas någon som är ansvarig för analys, vidarebefordran och uppföljning av det inkomna underlaget. Enligt utredningens uppfattning bör denna hantering väsentligt underlättas om det finns särskilt utsedda nyckelpersoner för uppgiften.

Den beskrivna metoden bör kunna tillämpas inte endast när det gäller polisleda mängdbrottsutredningar utan även i t.ex. relationsvålds- och ungdomsärenden. Vid återkoppling i större och mer särpräglade utredningar framstår metoden däremot inte som lika ändamålsenlig. Skälen för detta är som tidigare anförts främst att det kvantitativa underlaget är begränsat och att det därför kan vara svårt att på det lokala planet finna tendenser och mönster.



Utredningen förordar därför en mer informell återkoppling i dessa ärenden från i första hand åklagaren direkt till den eller de berörda utredarna. Om det rör sig om utredningar som drivits i projektform mellan Tullverket och Åklagarmyndigheten bör återkoppling också kunna ske i samband med projektavstämningar.

Det datoriserade system för återkoppling som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen avser att införa under 2011 framstår som ett bra alternativ till att manuellt sammanställa och vidarebefordra synpunkter från åklagare till polis. Administrationen skulle på detta sätt underlättas. Systemet är tänkt att användas vid återkoppling av polisledda förundersökningar i fall då avskrivnings- eller kompletteringsbeslut fattas av åklagaren. Det planerade datoriserade återkopplingssystemet är således inte heltäckande. Om det faller väl ut torde det dock kunna utvidgas till att omfatta även annat än polisledda utredningar och kunna användas inte bara vid de nämnda typerna av beslut.

Någon form av fastlagd rutin bör användas även i den rent interna kvalitetssäkringsprocessen vid polismyndigheterna. Det får anses särskilt viktigt med tidig kvalitetssäkring och återkoppling till yttre personal. Funktionen med jourhavande förundersökningsledare bör i stor utsträckning kunna täcka detta behov när det gäller avrapporterade ärenden. Polismannen får då en omedelbar och personlig återkoppling på de åtgärder som utförts. Detta är ett av flera skäl för att polismyndigheterna, så som också sker, bör sträva efter att i ett tidigt skede av en utredning koppla in polisiära förundersökningsledare med en renodlad tjänstebefattning.

I avsaknad av jourhavande förundersökningsledare kan ett blankettsystem motsvarande det som används vid Polismyndigheten i Jönköping vara ett sätt att höja kvaliteten på åtgärder i det kritiska inledande skedet. Ett sådant system framstår dock som svårt att använda vid större myndigheter och riskerar att leda till att syftet med åtgärden går förlorat. Om det inte finns förutsättningar för vare sig omedelbar återkoppling genom förundersökningsledare eller formell återkoppling via blanketter kan alternativen vara att antingen förmedla synpunkter av betydelse i samband med möten, t.ex. utsättningar, eller genom att på informell väg kontakta den enskilde polismannen via t.ex. e-post. Det är också viktigt att förundersökningsledaren och andra befattningshavare anstränger sig för att återkoppla även till kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare. Denna personalkategoriens arbete kan, liksom

ordningspolisernas tidiga insatser, spela en avgörande roll för det fortsatta utredningsarbetet.

Till utredningen har återkommande framförts synpunkten att regelbundna möten och en personlig dialog mellan polis och åklagare är viktig i kvalitetssäkringshänseende. Utredningen har ingen annan uppfattning. Såvitt framkommit förekommer också i stor utsträckning sådana personliga sammanträffanden i olika former.

Sammantaget är det utredningens uppfattning att återkoppling i form av en formaliserad metod, som det manuella blankettförfarandet, inte är generellt bäst. Ett alltför standardiserat tillvägagångssätt kan t.ex. bli oflexibelt och hindra utvecklingen av lokalt anpassade modeller. Erfarenheten visar också att användningsfrekvensen klingar av med tiden och att systemet därmed begränsas till en tillfällig punktinsats. Med en datoriserad återkoppling bör det dock finnas betydligt större möjligheter att åstadkomma en mer bestående rutin.

Det väsentliga är de övergripande principer eller riktlinjer som bör karaktärisera återkopplingsförfarandet. I en tid med allt större ärendeflöden är det grundläggande att på ett rationellt sätt identifiera och fokusera på negativa tendenser och trender snarare än att direktåterkoppla enstaka förbiseenden och misstag. Sammanställningar av vad som visar sig vara problematiskt eller förtjänstfullt måste därefter spridas till i första hand ansvarig befattningshavare på den polisiära enhet som berörs. Kanalen för återkopplingen måste vara förutbestämd. Det får med andra ord inte råda något tvivel om vem som är ansvarig för vidarebefordran respektive mottagandet av materialet.

Likaså bör formerna för att sprida synpunkterna inom polismyndigheten vara fastslagna. Någon form av samordningsfunktion med en eller flera särskilt ansvariga för uppgiften är att föredra. Om ansvaret läggs ut på alltför många händer ökar risken för brister i samordningen. Grundläggande är sedan att synpunkterna leder till konkreta ansträngningar för att komma tillrätta med identifierade brister. En rutin för återkoppling blir i annat fall överflödig. Slutligen bör det finnas uppföljning för att bedöma om de vidtagna åtgärderna gett avsedd effekt. Hanteringen måste i alla led genomsyras av enkelhet och rationalitet.

Den hittillsvarande avsaknaden av en nationell modell för återrapportering/kvalitetssäkring gör att det förekommer betydliga variationer och brister i hur man lokalt arbetar med frågan.

Problemet kan delvis lösas genom det datoriserade system som Åklagarmyndigheten avser att införa. Som nämnts gäller detta dock bara polisledda förundersökningar och vid vissa typer av beslut. Det bör därför enligt utredningens mening uppdras åt Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att utarbeta riktlinjer för kvalitetsarbetet. Med enhetliga rutiner, möjligen med utrymme för lokala avvikelser för att uppnå ändamålsenlighet, skulle uppföljning, analys och åtgärder på central nivå kunna avsevärt förbättras.

Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar ofta olika yrkeskategorier tillsammans i en utredningsgrupp under ledning av åklagare. Detta arbetssätt används framförallt i särskilt krävande ärenden. Det mest naturliga är då att återkoppling sker på ett informellt sätt inom gruppen. När det bl.a. gäller Ekobrottsmyndighetens mängdbrottsärenden, som handläggs vid särskilda enheter, kan det dock finnas anledning att överväga mer formella återkopplingsrutiner mellan exempelvis mängdbrottsåklagare och utredare vid skattebrottsenheterna. I avsnitt 2.10.2 har redogjorts något för den kvalitetsuppföljning som Ekobrottsmyndigheten gjort när det gäller utredningsverksamheten vid skattebrottsenheterna. Enligt utredningens uppfattning kan det finnas anledning att vidareutveckla detta arbete, t.ex. bör man kunna överväga någon form av datoriserat återkopplingsförfarande liknande det som Åklagarmyndigheten avser att införa. Mot bakgrund av vad som nu sagts bör även Ekobrottsmyndigheten ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för kvalitetsarbetet.

Utredningen anser det inte motiverat att föreslå något särskilt uppdrag till Tullverket. Däremot bör Tullverket göras delaktigt i framförallt Åklagarmyndighetens fortsatta arbete med kvalitetsfrågor, i den mån det anses påkallat.

I det allmänna inledande avsnittet 2.2 har utredningen redogjort för vissa principer för hur ett systematiskt kvalitetsarbete bör bedrivas. Ett viktigt inslag i sådant arbete är s.k. brukarundersökningar. Det framstår därför som ett naturligt inslag i ett kvalitetsarbete rörande förundersökningar att försvarare och andra intressenter bereds möjlighet att lämna synpunkter på förundersökningars kvalitet. Detta kan vara en bra metod för att höja kvaliteten på brottsutredningar. Förutsättningarna för att genomföra brukarundersökningar eller motsvarande även inom polis- och åklagarväsendet bör därför utgöra en del av de ovan föreslagna uppdragen till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

### 3.3.2 Generella utredningsdirektiv, handböcker och utbildning

**Förslag:** Regeringen bör uppdra åt Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att gemensamt ta fram nationella standardiserade utredningsdirektiv.

De generella utredningsdirektiv som ursprungligen tagits fram av Åklagarkammaren i Kalmar och som tillämpas av utredningspersonalen inom vissa polismyndigheter har som uttalat syfte att verka i bl.a. kvalitetshöjande riktning. Utredningen delar uppfattningen att åtgärden bör ha sådana effekter. Liksom vad gäller metoder för återrapportering saknas dock enhetlighet på området och det bör därför uppdras åt Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att gemensamt utforma standardiserade utredningsdirektiv. Förslaget ligger också i linje med vad som framkommit i rapporten *Åklagarkamrarnas arbete med mängdbrotten* från dåvarande Utvecklingscentrum Umeå.

Vid Polismyndigheten i Skåne har tagits fram en s.k. akut-handbok som ett stöd för personal i yttre tjänst. Handboken anges vara ett utflöde av PNU och målsättningen är att förstahandsåtgärderna ska vara kvalitativa. Liknande "lathundar" och check-listor förekommer även vid andra myndigheter. Utredningen är i huvudsak positiv till sådana åtgärder. Vad som möjligen kan anföras mot en alltför slentrianmässig tillämpning av standardiserade verk är att användaren riskerar att låsa sig vid de råd och instruktioner som där ges. När den bortre gränsen för användningsområdet nås är det därför viktigt att den enskilde tjänstemannens eget omdöme tar vid.

Vissa paralleller kan för övrigt också dras mellan handböcker och generella utredningsdirektiv vad gäller syften och ändamål, där skillnaden i praktiken består av utformning och användarkategori (ordningspoliser resp. utredare). Åtgärden bör enligt utredningens mening kunna ingå som ett led i arbetet med att höja kvaliteten på förstahandsåtgärderna i en brottsutredning.

Kvalificerad utbildning och kompetensutveckling för personal vid de brottsutredande myndigheterna är grundläggande för att säkra en hög kvalitet i brottsutredningar. Inom Åklagarmyndigheten finns ett gediget grundutbildningsprogram samt ett utbud av högre utbildningar avseende exempelvis ungdomsbrottslighet,

kriminalteknik och hedersrelaterat våld. Vad gäller polisen har vid utredningens kontakter med företrädare för polismyndigheterna särskilt framhållits värdet av den högre förundersökningsledarutbildning som administreras av Polishögskolan. Vid t.ex. Polismyndigheten i Värmland har samtliga förundersökningsledare genomgått utbildningen. Denna myndighet är en av två myndigheter som under 2009 granskats av Rikspolisstyrelsen och där förundersökningsledarfunktionen bedömts vara en viktig framgångsfaktor.

Även företrädare för Tullverket har uppgett att utbildningsinsatser i kompetenshöjande syfte har betydelse i den brottsutredande verksamheten.

Utredningen instämmer i myndigheternas uppfattning att kompetenshöjande utbildning är central för att kvalitetssäkra brottsutredningar. Detta gäller särskilt för de polisiära förundersökningsledarna, vars funktion återkommande framstår som betydelsefull i sammanhanget.

## 4 Objektivitetskravet vid utredning av brott

### 4.1 Allmänt om objektivitetsprincipen

För all brottsutredande verksamhet som bedrivs av åklagare, polis eller andra myndigheter gäller ett antal grundläggande principer som ska trygga den enskildes rättssäkerhet. Flera av principerna syftar ytterst till att säkerställa att en oskyldig person inte ska kunna dömas för brott. Objektivitetsprincipen är en av dessa.

I 23 kap. 4 § rättegångsbalken (RB) regleras objektivitetsprincipen under förundersökningen. Enligt bestämmelsen ska vid en förundersökning inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas. Vidare föreskrivs att bevis som är till den misstänktes förmån ska tas tillvara. Kortfattat kan bestämmelsens innebörd beskrivas så att den ställer krav på att en brottsutredning ska bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst (se Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 67).

Objektivitetsprincipen utgör en hörnsten i den svenska straffprocessordningen. Den innebär ett förpliktande ansvar, eftersom polis och åklagare är skyldiga att bedriva utredning även för försvarets räkning och eftersom det – till skillnad från i vissa andra länder som tillämpar systemet med undersökningsdomare – inte finns någon neutral part som övervakar brottsutredningens bedrivande (se a.a.).

Bestämmelsen om objektivitet under förundersökningen riktar sig till samtliga som har till uppgift att agera under en förundersökning, dvs. till polis och åklagare samt till tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter, som t.ex. Tullverket och Kustbevakningen, när de bedriver förundersökning.

Regleringen i 23 kap. 4 § RB av objektivitetskravet gäller enligt sin ordalydelse bara vid förundersökningen. Någon uttrycklig

reglering av objektivitetsprincipens tillämpning före eller efter en förundersökning finns inte. Som kommer att redogöras för nedan anses dock objektivitetsprincipen gälla även i skedet före en förundersökning och under brottmålsrättegången.

## 4.2 Närmare om objektivitetsprincipens innebörd och räckvidd

I detta avsnitt redogörs närmare för i vilka skeden objektivitetsprincipen anses gälla och vad den torde innebära. Framställningen bygger huvudsakligen på vad som anförts om objektivitetsprincipen i doktrinen samt i beslut av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK).

### 4.2.1 Före förundersökningen

För att en förundersökning ska inledas krävs att det finns anledning anta att ett brott har förövats (23 kap. 1 § RB). Gärningsmannen kan vara okänd, men det ska finnas en misstanke om ett konkret brott (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:6).

Polisens arbete innan förundersökning inleds kan delas in på följande sätt. Allmän brottsspaning sker med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen (1984:387) om polisens uppgifter. Till skillnad från spaning under förundersökning förutsätter sådan spaning inte någon konkret brottsmisstanke. Mellan vad som kallas allmän brottsspaning och ett formellt inledande av förundersökning kan vidtas en rad åtgärder som brukar betecknas som förundersökningens förstadium. Till dessa hör dels sådan primärutredning som polisman har rätt att göra enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB i de fall utredningsåtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet, dels sådana åtgärder som syftar till att skapa underlag för en närmare prövning av om förundersökning ska inledas eller inte. Sistnämnda åtgärder brukar delas in i och benämnas förutredning respektive förspaning. Med förutredning avses punktvisa utredningsåtgärder som en undersökningsledare behöver vidta för att få ett tillräckligt underlag för beslut om en formell förundersökning ska vidtas. Förspaning betecknar ett utredningsarbete som är mer abstrakt än en förutredning och som inte i första hand är inriktat på frågan om förundersökning ska inledas eller

inte. Såväl förutredning som förspaning är helt oreglerat. (Se SOU 1992:61 s. 271 f.)

Kravet på objektivitet anses gälla för polisens arbete även innan förundersökning inleds. När det gäller åtgärder under förutredning och förspaning kan hänvisas till vad Åklagarutredningen -90 anförde i övervägandena rörande frågan om dessa institut borde regleras (se a.a. s. 368 f.). Utredningen pekade på att de åtgärder som kan bli aktuella under förutredning och förspaning är av så skilda slag att en reglering av förutsättningarna för att få vidta dem måste bli mycket allmänt hållen och därför riskerade att inte ge någon direkt ledning för verksamheten. En reglering ansågs heller inte behövas med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet. De allmänna regler som gäller för polis- och åklagarverksamheten, såsom kraven på objektivitet och proportionalitet, var enligt utredningens mening tillräckliga för att skydda den enskildes intresse.

Fitger har i sin kommentar till RB vidare uttalat att objektivitetsprincipen bör iakttas också i fråga om sådana polisutredningar som äger rum innan det finns anledning anta att ett brott har förövats, t.ex. utredningar med anledning av att en person försvunnit eller en byggnad brunnit ner, och då på det sättet att inte endast sådana omständigheter och bevis tas till vara som pekar på att en viss person kan misstänkas (*Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:21 och 23:7).

I bilaga 6 till *Justitieombudsmannens ämbetsberättelse* år 1975 redovisas JO:s beslut i det s.k. Höglundsfallet. Bakgrunden var följande. Viss tid efter att Höglund anmält sin fru som försvunnen återfanns hon mördad. Höglund, som bestred att han var skyldig, häktades och åtal väcktes mot honom för mord. Sedan huvudförhandling inletts i målet, beslutade riksåklagaren att lägga ned åtalet. JO inledde granskning av ärendet med anledning av den omfattande kritik som framfördes mot polisens och åklagarens utredningsverksamhet och som gick ut på att verksamheten brustit i objektivitet genom att ensidigt ha inriktat sig på Höglund med eftersättande av andra utredningsuppslag. Kritiken hänförde sig till hela utredningen från Höglunds anmälan om fruns försvinnande. Av JO:s bedömning i ärendet framgår att enligt dennes uppfattning gäller ett krav på objektivitet även för skedet innan förundersökning inletts, i det aktuella fallet från anmälan om försvinnande tills kroppen återfanns (s. 34).



Ovanstående har enbart rört polisens verksamhet före förundersökningen. I den mån åklagaren är delaktig vid denna tidpunkt omfattas även denne av objektivitetsprincipen (se vad som anförs i avsnitt 4.2.3 om att objektivitetsprincipen anses grundläggande för all åklagarverksamhet samt det nedan redovisade JO-ärendet). Objektivitetsprincipen får också anses gälla för andra brottsutredande myndigheters verksamhet i skedet före en förundersökning.

JO har påpekat att kravet på objektivitet före förundersökningen gäller också vid ställningstagande till frågan om förundersökning ska inledas (beslut 2009-10-27, dnr 2839-2008). Ärendet rörde en åklagares handläggning av en brottsanmälan avseende ett ingripande av poliser och åklagare. Åklagaren hade tagit underhandskontakter med flera av de befattningshavare som anmälan avsåg, en polis och två åklagare. Dessa kontakter dokumenterades inte och någon förundersökning inleddes inte. JO framhöll att det krav på objektivitet som gäller för all brottsutredande verksamhet, och som gör sig särskilt gällande i utredningar rörande poliser eller åklagare, innebär att handläggande åklagare i princip bör avhålla sig från att ta sådana kontakter under hand. Det gäller även om kontakten inte är avsedd att gälla de påståenden om brott som ärendet avser. Enligt JO är det nämligen, inte minst i denna typ av ärenden, av avgörande betydelse för tilltron till den brottsutredande verksamheten att anmälningar om brott inte bara prövas noggrant och utan ovidkommande hänsynstaganden, utan också uppfattas bli föremål för en sådan prövning. Vidare framhöll JO att särskild försiktighet måste iakttas i ett så tidigt skede av utredningen som i det aktuella fallet, eftersom då inga åtgärder för att utreda vad som faktiskt inträffat ännu vidtagits. Om en kontakt ändå undantagsvis måste tas, bör denna enligt JO dokumenteras, så att det i efterhand kan klargöras vad samtalet avsett.

#### 4.2.2 Under förundersökningen

Kännetecknande för ett inkvisitoriskt förfarande är bl.a. att det saknas parter i egentlig mening och att berörda personer är undersökningsobjekt i en utredning som bedrivs av en myndighet. Ett ackusatoriskt förfarande utmärks i stället av att två parter står mot varandra och att den ena av dessa parter har en anklagande ställning.

Förundersökningen är inledningsvis helt inkvisitorisk till sin karaktär, men det brukar sägas att den får vissa ackusatoriska inslag när utredningen har fortskridit så långt att skälig misstanke om brott uppnåtts beträffande en person. Vad som avses med "ackusatoriska inslag" är att den misstänkte i och med underrettelsen får vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:62 f.). Bland dessa kan nämnas att den misstänkte och dennes försvarare enligt 23 kap. 18 § RB får rätt till insyn i utredningsmaterialet (se närmare härom nedan) samt rätt att begära kompletteringar av utredningen.

I ett förfarande som är helt eller delvis inkvisitoriskt framstår det som särskilt viktigt att de brottsutredande myndigheterna är underkastade grundläggande principer som säkerställer den enskildes rättssäkerhet. Objektivitetsprincipen, som är en av dessa grundläggande principer, kan sägas fungera som en motvikt till det inkvisitoriska draget i förundersökningen. Dess betydelse för verksamheten under förundersökningsstadiet framgår av att principen är lagfäst för detta skede. Principen är inte av betydelse enbart för den som misstänks ha begått ett brott. Även för den som har blivit utsatt för ett brott är det givetvis av stor vikt att det säkerställs att rätt person ställs till svars.

Bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB gäller, som angetts ovan, alla som har till uppgift att agera under förundersökningen. Naturligen är den dock främst riktad till den som är ansvarig för förundersökningen, dvs. förundersökningsledaren.

Objektivitetsprincipen innebär att omständigheter och bevis ska tas till vara oavsett om de är till den misstänktes nackdel eller fördel. Förundersökningsledaren får således inte vara ensidigt inriktad på att säkra material som kan leda till en fällande dom. Tvärtom måste han eller hon under hela förundersökningen ha uppmärksamheten fäst på möjligheten att den misstänkte kan vara oskyldig och därför undersöka allt material som pekar i denna riktning. Detta gäller även för det fall den misstänkte erkänt brottet. I linje med vad som här sagts anses det att förundersökningsledaren bör vara generös med att vidta utredningsåtgärder som begärs av den misstänkte. (Se Maths Heuman, *Brottets beivrande*, 1952, s. 122.)

Överåklagaren Eric Östberg har anfört att objektivitetskravet har lett till att åklagarna praktiskt taget alltid tillmötesgår en misstänkts begäran om utredning (se *Advokaten* 1989 s.172,

s. 174). I 23 kap. 18 § andra stycket RB föreskrivs att på begäran av den misstänkte eller försvararen ska förhör eller annan utredning äga rum, om det kan antas vara av betydelse för undersökningen. Enligt Östberg tänjer åklagarna rekvisitet ”om det kan antas vara av betydelse” till någonting i stil med att ”om det inte är uppenbart meningslöst” (se a.a.).

När det gäller begäran från den misstänkte om utredningsåtgärder har det framhållits att tänkbara motbevis bör undersökas och tas till vara på ett så tidigt stadium som möjligt för att säkerställa att de får en objektiv bedömning (se Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 74).

För att objektivitetsprincipen ska uppfyllas är det viktigt att förundersökningsledaren och de som deltar i utredningen inte från början låser sig vid en viss hypotes, utan bedriver utredningen brett.

I det ovan nämnda fallet Höglund kritiserade försvaret utredningsledningen för att redan från början ha fixerat sig vid uppfattningen att Höglund mördat sin hustru och för att ha inriktat sitt utredningsarbete uteslutande från denna uppfattning. Enligt försvaret räknade utredningsledningen aldrig med någon annan gärningsman. (Se Bilaga 6 till *Justitieombudsmannens ämbetsberättelse år 1975*, s. 117.)

Ett exempel på en utredning som fått kritik för att vissa brottshypoteser inte utretts tillräckligt är utredningen om mordet på Olof Palme. Granskningskommissionen konstaterade i sitt betänkande (SOU 1999:88 s. 416) att när det gällde det s.k. polisspåret, dvs. tanken på en polisiär konspiration etc., hade ledningen genomgående avfärdat denna motivbild eller brottshypotes. Kommissionen var oförstående till denna bedömning och framhöll att med de krav på vad som bör föranleda utredningsåtgärder, som kunde utläsas av utredningsmaterialet i övrigt, hade även denna motivbild eller hypotes bort utredas (se a.a.).

Av objektivitetsprincipen följer även att om förundersökningsledaren låter hämta in viss utredning som talar till den misstänktes förmån, får denna utredning inte hållas utanför förundersökningen (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:21 f.) Objektivitetsprincipen innefattar med andra ord en redovisningsplikt för förundersökningsledaren. Denna aspekt av objektivitetsprincipen hänger nära samman med den misstänktes och försvararens rätt till insyn under förundersökningen. Enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har nämligen den som är skäligen misstänkt samt dennes

försvare rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid förundersökningen i den mån det kan ske utan men för utredningen. De har vidare enligt samma bestämmelse en ovillkorlig rätt att få del av hela det föreliggande bevismaterialet innan åklagaren avgör åtalsfrågan (s.k. slutdelgivning). Rätten till insyn för den misstänkte och försvararen enligt 23 kap. 18 § RB bidrar till att säkerställa att objektivitetsprincipen iakttas.

JO har uttalat att objektivitetskravet bör uppfattas så att även omständigheter som inte entydigt talar till den misstänktes förmån, men som skulle kunna vara av betydelse för hans försvar, ska tas till vara och redovisas, se JO 2007/08 s. 87, s. 90. I nämnda ärende granskade JO vad som i media benämnts "fallet Ulf". Vid denna granskning riktades allvarlig kritik mot en åklagare för att denne i flera avseenden hade brustit i objektivitet under förundersökningen. Kritiken redogörs för i det följande.

Som ovan nämnts har den misstänkte och dennes försvarare rätt att ta del av allt utredningsmaterial innan åklagaren beslutar i åtalsfrågan. Denna slutdelgivning går i praktiken oftast till så att den misstänkte och försvararen får var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller försvararen rätt att på begäran få en avskrift av förundersökningsprotokollet och om det finns en offentlig försvarare ska denne få en sådan avskrift utan särskild begäran (23 kap. 21 § fjärde stycket RB).

Vad förundersökningsprotokollet ska innehålla regleras i 23 kap. 21 § första stycket RB. Av denna bestämmelse framgår att protokoll ska föras över vad som förekommit av betydelse för utredningen. I det aktuella ärendet påpekade JO vikten av att objektivitetsprincipen beaktas vid bedömningen av vad som kan anses vara utan betydelse och därför inte ska tas med i protokollet. Han framhöll att den som för protokollet måste vara uppmärksam på att det inte ur protokollet utmönstras uppgifter som ur försvarets synvinkel kan framstå som betydelsefulla. I sammanhanget hänvisade JO till vad Fitger anfört om att den omständigheten att någon som hörs under förundersökningen inte har några upplysningar att lämna inte alltid är betydelselös för utredningen och för försvaret (se *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:72).

Vidare påpekade JO att den misstänkte och försvararen har rätt att ta del även av sådant material som ansetts betydelselöst och därför inte tagits med i förundersökningsprotokollet (s.k. sidomaterial). För att de ska kunna veta att det finns sidomaterial måste

dock framgå av t.ex. det preliminära förundersökningsprotokollet att handlingar som åklagaren bedömt sakna betydelse har sorterats bort. Detta gäller oavsett om den misstänkte företräds av en erfaren försvarare eller inte. Att underlåta att lämna sådan information strider enligt JO inte bara mot 23 kap. 18 § RB utan står också i strid med artikel 6 i Europakonventionen. (Se JO 2007/08 s. 87, s. 95 ff. och s. 100.)

I det aktuella ärendet hade på försättsbladet till det preliminära förundersökningsprotokollet antecknats att undersökningsprotokoll beträffande beslagtaget gods inte redovisades då de inte tillförde utredningen något. Därutöver fanns inte någon uppgift om att ytterligare material hade sorterats bort, vilket enligt JO kunde föranleda slutsatsen att inget annat material än vissa uppgifter om beslagtaget gods hade sorterats bort (se a.a.).

JO:s bedömning var att åklagaren hade brutit i objektivitet genom att inte upplysa de misstänkta och försvararna om att det fanns utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet och för en närmast vilseledande uppgift i fråga om existensen av sådant ytterligare material. Vidare ansåg JO att åklagaren hade brutit mot objektivitetsprincipen genom att inte i förundersökningsprotokollet redovisa visst utredningsmaterial av betydelse och genom att på en punkt ha gjort ett ensidigt urval i den redovisning som gjordes. (Se a.a. s. 87.)

I ärendet uttalade sig JO även om den situationen att åklagaren tar del av material från en annan pågående förundersökning som är av intresse för den utredning som han eller hon bedriver. Enligt JO måste åklagaren, även om det inte föreligger någon rätt till insyn, inför slutdelgivningen överväga om materialet kan ha betydelse för det åtal denne står i begrepp att väcka och om försvaret därför bör få del av uppgifterna. Om materialet eller uppgifterna är till nackdel för den misstänkte kan åklagaren vilja åberopa t.ex. förhör med en person som hörts i den andra utredningen. Försvaret ska då få del av de utredningsåtgärder som vidtagits i denna del. Därutöver, påpekade JO, följer av objektivitetsprincipen att åklagaren måste pröva om uppgifterna i den andra förundersökningen skulle kunna vara av betydelse för den misstänktes försvar. Om så är fallet är åklagaren i princip skyldig att låta dessa uppgifter komma till försvarets kännedom. JO framhöll att vid de överväganden som måste göras för att bedöma utredningsmaterialet måste en misstänkt persons rätt till en rättvis rättegång och till ett effektivt försvar – en rätt som ligger till grund för rättegångsbalkens

regelsystem och som följer av artikel 6 i Europakonventionen – väga tungt. (Se a.a. s. 104.)

Objektivitetsprincipen aktualiserades även i JO 2009/10 s. 111. Bakgrunden var att polisen under en förundersökning på eget bevåg hade genomfört en fotokonfrontation med ett vittne utan att redovisa åtgärden för åklagaren. Förundersökningsprotokollet innehöll ingen dokumentation av fotokonfrontationen. Först vid förhör med vittnet under huvudförhandlingen fick den tilltalade reda på att en fotokonfrontation hade hållits under förundersökningen. I sin bedömning (se s. 114 f.) konstaterade JO att det var uppenbart att den aktuella fotokonfrontationen hade betydelse för utredningen, främst för försvaret, eftersom vittnet vid konfrontationen inte med säkerhet kunde peka ut de misstänkta. Detta borde, enligt JO, utredarna hos polisen givetvis ha förstått när förundersökningsprotokollet sammanställdes.

JK har i ett ärende (beslut 2006-09-21, dnr 3704-04-21) riktat kritik mot en åklagare för att denne i en förundersökning om grovt häleri inte såg till att uppgifter som var kända för åklagaren, och som kunde antas vara till förmån för de misstänkta, togs in i förundersökningen och redovisades för de misstänkta och deras offentliga försvarare. Åklagaren hade i samband med häleriutredningen låtit hämta in bland annat ett förhör från en annan förundersökning. Vid slutdelgivningen i hälerimålet fick försvararna del av förhöret, men i maskad form. Det framgick dock inte att förhörspersonen hade varit sambo med en av de utpekade gärningsmännen (och därmed inte hade någon vittnesplikt) och inte heller att hon senare hade tagit tillbaka de lämnade uppgifterna, vilket åklagaren i hälerimålet kände till. JK framhöll att om förundersökningsledaren får kännedom om att en i utredningen hörd person i ett annat sammanhang har uppgett att han eller hon vill ta tillbaka sina uppgifter, är det ett förhållande som kan antas vara av betydelse för bedömningen av trovärdigheten och tillförlitligheten i vederbörandes uppgifter. I enlighet med objektivitetsprincipen borde åklagaren ha tagit in i förundersökningen, samt redovisat för de misstänkta och försvararna, att sambon ville ta tillbaka sina uppgifter. Att en åklagare underlåter att i en förundersökning ta in för denne kända uppgifter som kan vara till förmån för en misstänkt är allvarligt och medför en risk för felaktiga bedömningar, påpekade JK.

Det brukar anföras att förekomsten av försvarare har betydelse för tillämpningen av objektivitetsprincipen vid utredning om brott.

Betydelsen av att den misstänkte biträds av en försvarare har tagits upp i JK 1985 s. 120 (s. 123 f.). I ärendet anförde JK att åklagaren ska bedriva förundersökningen med största möjliga objektivitet och att detta innebär att han eller hon ska tillvarata även den misstänktes intressen. Vidare framhöll JK att detta gäller särskilt i enklare mål där den misstänkte saknar försvarare, men att i mer komplicerade mål där den misstänkte har försvarare minskar åklagarens ansvar gentemot den misstänkte i någon mån. Slutligen framhöll JK att detta naturligtvis inte innebär att åklagaren får undanhålla försvararen uppgifter som kan tala till misstänktes förmån, men att det dock är uppenbart att åklagaren och försvararen kan ha delade meningar om vad som är relevant för målet.

Frågan om försvararen och objektivitetsprincipen har även berörts av advokaten Curt Blomkvist (se *Försvararen*, 1987, s. 21 ff.). Han anför om objektivitetskravets vardag att utredningsmannens hypotes styr eller sätter sin prägel på utredningen och att det är mera sällan som utredaren *aktivt efterforskar* omständigheter eller bevis som går stick i stäv med hans eller hennes egen hypotes eller övertygelse. Vidare konstaterar Blomkvist att det inte heller står något om det sistnämnda i bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB, men att ”det är här försvararen kommer in”. Han hänvisar även till att Ekelöf har fastslagit (*Rättegång V*, 1998, s. 130) att biträde av försvarare skapar den bästa garantin för att polisen inte missbrukar sin maktställning och för att den misstänktes befogenheter blir effektivt utnyttjade.

#### 4.2.3 Under brottmålsrättegången

När åklagaren har väckt åtal blir förfarandet fullt ut akusatoriskt. Från denna tidpunkt får nämligen åklagaren och den tilltalade tydlig partsställning i målet. Detta framgår särskilt av att åklagaren ska styrka sitt åtal.

Trots att åklagaren och den tilltalade är motparter till varandra i brottmålsrättegången anses objektivitetsprincipen gälla för åklagaren även i detta skede av processen. Som stöd för detta synsätt kan bl.a. anföras att det i 1949 års kommentar till rättegångsbalken framhålls beträffande 23 kap. 4 § att åklagaren vid fullföljande av sin uppgift är målsman för de allmänna intressen som är förknippade med straffrättskipningen och att hänsynen till dessa intressen kräver inte blott att den som förövat brott fälls till

ansvar utan även att inte någon oskyldig drabbas av straff (se Gärde m.fl., *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande – Med kommentar*, 1949, s. 294). Dessa uttalanden har nämligen kommit att anses som grundläggande för all åklagarverksamhet (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 1, s. 7:3). Bestämmelsen i 20 kap. 2 § tredje stycket RB, som ger åklagaren rätt att överklaga en dom till den misstänktes förmån, får också anses ge stöd för att objektivitetskravet inte upphör att gälla för åklagaren sedan åtal har väckts. Åklagarens uppgift under brottmålsrättegången är med andra ord inte att få till stånd en fällande dom, utan att uppnå en objektivt riktig dom (se Maths Heuman, *Brottets beivrande*, 1952, s. 126).

I doktrinen har också den ståndpunkten intagits att objektivitetsprincipen gäller för åklagaren under hela rättsprocessen.

Eric Östberg har framhållit att åklagarens uppgift är att verka för ett objektivt riktigt slut och att denne är skyldig att föra sin objektivitet med sig in i rättsalen (se *Advokaten* 1989 s. 172).

Att objektivitetsprincipen gäller för åklagaren också vid fattandet av beslut i åtalsfrågan och att åklagarens objektivitet bör vara för handen under samtliga faser av domstolsförfarandet har vidare framförts av Maths Heuman (se *Brottets beivrande*, 1952, s. 123 och 126).

Ekelöf har anfört att enligt hans mening gäller objektivitetsprincipen också under huvudförhandlingen (Ekelöf/Edelstam, *Rättegång I*, 2002, s. 73 f.). Enligt Ekelöf innebär kravet på objektivitet under rättegången att åklagaren bör ingripa till den tilltalades fördel när försvararen försummar detta och att åklagaren bör förhöra parter och vittnen utan hänsyn till att svaret kan bli till förmån för den tilltalade (se a.a.).

Enligt Bring/Diesen gäller objektivitetsprincipen, formulerad i 20 kap. 2 § tredje stycket och 23 kap. 4 § RB, för såväl polis som åklagare såväl före som under rättegången. Angående dess tillämpning har anförts att om det finns en "försvarardel" i utredningen måste åklagaren noga redovisa även denna. Vidare måste åklagaren noga överväga att lägga ned åtalet om det under huvudförhandlingen kommer upp nya fakta till den tilltalades förmån. (Se Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 74.)

Även professorn Lars Heuman har gett uttryck för att ett objektivitetskrav i grunden gäller för åklagaren även under huvudförhandlingen, men att detta krav är relativt beroende på att det måste relateras till de principer som styr förfarandet (se vidare nedan och JT 2004/05 s. 42, s. 57 f.).



JO har i JO 2007/08 s. 87 ("fallet Ulf") uttalat att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen (s. 91).

När innebörden av objektivitetsprincipen under brottmålsrättegången diskuteras, brukar betydelsen av dels domstolens utredningsskyldighet, dels förekomsten av försvarare i målet komma på tal.

Domstolens utredningsskyldighet under huvudförhandlingen regleras i 46 kap. 4 § andra stycket RB. I bestämmelsen föreskrivs att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver samt försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter. Huvudansvaret för förundersökningen ligger visserligen hos åklagare eller annan brottsutredande myndighet, men tingsrätten har med stöd av 45 kap. 11 § och 46 kap. 12 § RB möjlighet att i vissa situationer – när det behövs för att målet vid huvudförhandlingen, eller vid en återupptagen sådan, ska kunna slutföras i ett sammanhang – förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen. Enligt 51 kap. 12 § tredje stycket och 55 kap. 15 § första stycket 2 RB har såväl hovrätten som Högsta domstolen getts möjlighet att i mål om allmänt åtal, om det behövs, förelägga åklagaren att vidta utredningsåtgärd.

Ekelöf har anfört att det inte är att räkna med att åklagaren ska vara lika aktiv till förmån för den misstänkte som till dennes nackdel om åklagaren ska kunna fylla sin viktiga uppgift i brottspreventionens tjänst. För att tillgodose den misstänktes trygghet måste därför även rätten ha ansvar för utredningens fullständighet. Enligt Ekelöf har dock biträdet av en offentlig försvarare långt större betydelse för den misstänktes trygghet än att objektivitetsprincipen gäller för åklagare och officialprincipen för rätten. (Se *Rättegång I*, 2002, s. 74).

Från Bring/Diesen har framförts att när åtal är väckt kommer, om offentlig försvarare är utsedd, andra processprinciper att i hög grad överskugga objektivitetsprincipen. Vad som avses är t.ex. förhandlingsprincipen (parterna svarar för aktiviteten i processen), den kontradiktoriska principen (rätt att bemöta allt som motparten anför, saken får sin belysning genom att parterna argumenterar mot varandra) och den ackusatoriska principen (den ena av parterna har en anklagande ställning). Enligt Bring/Diesen är utgångspunkten för huvudförhandlingen att, i de fall försvarare finns, denne ser till att den tilltalades behov av utredning och bevisning blir tillgodosedda och att åklagaren därmed kan sikta in sig på att försöka styrka åtalet. Det påpekas dock att åklagaren även när processen

nått detta skede fortfarande har kvar sin redovisningsplikt och alltså är skyldig att redovisa omständigheter som kan tala till den åtalades förmån. Vidare framhålls att detta är särskilt viktigt när det gäller nya fakta som kommer fram efter att åtal har väckts, eftersom det är svårt för försvaret och rätten att få kännedom om dessa annars. Enligt Bring/Diesen anses dessutom objektivitetsplikten innebära att åklagaren, även om den tilltalade biträds av försvarare, bör vara mer allsidig, måttfull och försiktig i sin argumentation vid förhandlingen. (Se Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 74 f.).

Lars Heuman har hävdad att åklagarens objektivitetsplikt inte kan studeras isolerat, utan måste relateras till andra principer som styr förfarandet och att dessa leder till att objektivitetsplikten framstår som relativ. Han menar att objektivitetsplikten är uttunnad i mål med försvarare, men att åklagaren ändå har ett subsidiärt ansvar och att denne i vart fall inte bör medverka till en fällande dom som han eller hon senare anser sig behöva överklaga. Om den tilltalade inte har någon försvarare bör, enligt Lars Heuman, åklagaren vid behov vara verksam också till förmån för den tilltalade, t.ex. för att klarlägga om den tilltalade verkligen begått en handling uppsåtligen i ett snatterimål. Åklagaren bör inte förlita sig på att rätten ska göra det och inte heller bör åklagaren avvakta med att gripa in till den tilltalades förmån tills det står klart att rätten inte kommer att göra det. Vidare utgör åklagarens skyldighet att vara objektiv i försvararlösa mål inte någon grund för att avstå från ett försvararförordnande. Enligt Lars Heuman bör dock åklagaren bära ett fullt objektivitetsansvar om det finns ett behov av att återuppta en förundersökning för att företa ytterligare utredningsåtgärder. Detta gäller oavsett om det är åklagaren själv som anser det behövt eller om försvararen begär det. (Se JT 2004/05 s. 42, s. 58 och s. 60).

I det ovan nämnda "fallet Ulf" har JO konstaterat att i och med att åklagaren fattar beslut om att väcka åtal har denne tagit ställning i skuldfrågan och att det därför är naturligt att åklagaren under huvudförhandlingen främst argumenterar för en fällande dom. Därefter framhöll JO att när en misstänkt biträds av försvarare är det också givetvis denne som i första hand har till uppgift att belysa de förhållanden som talar till förmån för den tilltalade. Om en misstänkt har en försvarare bidrar detta även till att principen om parternas likställdhet i många brottmål bättre kan upprätthållas. Enligt JO får det dock anses vara ett krav att åklagaren även under

huvudförhandlingen förhåller sig objektiv och griper in för att undvika att en person felaktigt döms för ett brott. I de mål där en tilltalad inte biträds av försvarare är det av särskild vikt att åklagaren under processen även belyser de delar av materialet som talar till den tilltalades fördel. Vidare har åklagaren alltid – oavsett om försvarare är närvarande eller inte – en redovisningsplikt till följd av objektivitetsprincipen. Fakta som gynnar försvaret och som kommer fram under förundersökningen eller därefter kan därför inte undanhållas försvaret eller domstolen. I ärendet kritiserade JO åklagaren för att ha brustit i objektivitet genom att inte lämna de misstänkta och försvararna information om kompletterande förundersökningsåtgärder som vidtogs i tiden efter tingsrättens dom. (Se JO 2007/08 s. 87, s. 91 och s. 103 ff.).

Även i JO-ärendet JO 1976/77 s. 94 har en åklagare kritiserats för att inte till försvaret ha redovisat utredningsåtgärder som vidtagits efter att åtal väckts. Under huvudförhandlingen i tingsrätten hade den tilltalade framfört önskemål om att en inventering skulle genomföras, vilket åklagaren motsatte sig. Rätten fattade inte något särskilt beslut i saken. Åklagaren genomförde ändå en inventering, men utan att redovisa eller ens nämna den för försvaret. Först under målets handläggning i Högsta domstolen fick försvaret och domstolen kännedom om inventeringen. JO konstaterade att den tilltalade har rätt att ta del av kompletterande utredning som åklagaren låter göra sedan förundersökningen avslutats och åtal väckts. Om möjligt bör åklagaren samarbeta med den misstänkte eller tilltalade och försvararen eller i vart fall så långt det är möjligt öppet redovisa sina åtgärder. Vidare påpekade JO att om en åklagare vidtar en åtgärd som den aktuella utan att upplysa den tilltalade eller försvararen om det, men den tilltalade på annat sätt får veta vad som skett, finns det en påtaglig risk för att den tilltalade – med hänsyn till sin utsatta belägenhet som tilltalad – tror att åklagaren har brustit i objektivitet och försökt ”komma åt” honom eller henne. Från JO:s sida underströks det angelägna i att uppkomsten av sådana tankar hos den tilltalade förebyggs genom öppet uppträdande på åklagarsidan (s. 99).

Ett annat JO-ärende som behandlade kravet på objektivitet är JO 2007/08 s. 77. En tilltalad framförde klagomål mot åklagaren för att denne vid huvudförhandlingen hade åberopat förhör med en målsägande som inte hade hörts under förundersökningen. I sin bedömning (s. 79 ff.) framhöll JO att den misstänkte har ett berättigat intresse av att i förväg få veta vad de personer som

åklagaren avser att åberopa som bevisning har att tillföra målet. Utan sådan kunskap försvaras den misstänktes möjligheter att förbereda sitt försvar inför och under den kommande rättegången. JO påpekade att en huvudförhandling i brottmål i princip inte ska innehålla några överraskningsmoment för den misstänkte och att, om en åklagare medverkar till att sådana inslag förekommer, det kan stå i strid med objektivitetsprincipen. Enligt JO måste huvudregeln därför vara att en åklagare som avser att som bevisning åberopa förhör med en person ska föranstalta om förhör med denne under förundersökningen. I det aktuella målet borde därför åklagaren ha kompletterat förundersökningen med förhör med den aktuella personen innan åklagaren fattade beslut i åtalsfrågan. Avslutningsvis framhöll JO att det förhållandet att den misstänkte eller försvararen enligt 23 kap. 18 § RB kan begära att förundersökningen ska kompletteras och att rätten enligt 23 kap. 19 § och 45 kap. 11 § RB kan ta ställning till om det finns skäl för ytterligare utredning, inte föranledde honom att se annorlunda på en åklagares principiella skyldigheter.

Det finns också ett nyligen avgjort JO-ärende (beslut 2010-09-08, dnr 7245-2009) som berör åklagarens objektivitetskrav under rättegången. En åklagare överklagade en tingsrättsdom enligt vilken en person dömts för grovt narkotikabrott till fängelse två år. Åklagaren begärde sedan in ett analysbesked från Statens kriminaltekniska laboratorium avseende narkotikans renhetsgrad. Av analysbeskedet, som åklagaren fick del av först efter att överklagandetiden gått ut, framgick att narkotikan hade en ovanligt låg renhetsgrad. Åklagaren återkallade då sitt överklagande, trots att den tilltalades offentlige försvarare begärde att hon inte skulle göra det. I skrivelsen till hovrätten angav åklagaren att hon inte längre kunde förvänta sig en straffskärpning. Den tilltalade beviljades senare resning och dömdes slutligen för narkotikabrott av normalgraden till fängelse ett år och två månader. Frågan i ärendet var om åklagarens handlande var korrekt.

JO konstaterade att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen samt anförde att kravet på objektivitet och saklighet har en vidare innebörd än bara att beakta omständigheter och bevis som talar till den misstänktes förmån. Efter att ha framhållit att staten inte har något legitimt intresse av att en person ådöms ett för hårt straff samt att den, vars roll är att verka för det allmänna intresset i straffrättskipningen, tvärtom har att värna om allas likhet inför lagen, uttalade JO att det får anses ligga även i åklagar-

uppgiften att allmänt sett verka för enhetlighet i påföljdsval och straffmätning.

När det gällde frågan om det med den angivna utgångspunkten var fel av åklagaren att återkalla sitt överklagande och därmed undandra hovrätten möjligheten att pröva om de nya uppgifterna kunde påverka brottets rubricering eller straffvärde i en för den dömda förmånlig riktning, anförde JO sammanfattningsvis följande.

Åklagare kan inte anses ha en allmän skyldighet att bevaka att domar som framstår som alltför stränga överklagas, utan i de flesta fall ligger det på den dömda att själv agera om han eller hon vill få sin sak prövad av högre rätt. Vid uppenbara eller betydande felaktigheter bör det emellertid, enligt JO, åligga en åklagare att verka för att en fällande tingsrättsdom överklagas. En sådan åtgärd från åklagarens sida är givetvis i särskilt hög grad påkallad i situationer där det inte är möjligt för den enskilde att agera.

I det aktuella fallet framgick det inte klart i hur hög grad straffvärdet påverkats av den osäkerhet om narkotikans renhetsgrad som förelåg i tingsrätten. Resultaten av den senare utförda analysen – som uppenbart talade till den misstänktes fördel – kunde därför tyda på att det utmätta straffet var alltför strängt. JO ansåg att, i vart fall i en situation som den förevarande då den dömda saknade möjlighet att själv överklaga domen, borde åklagaren därför ha tillmötesgått den dömdes begäran och avstått från att återkalla sitt överklagande.

### 4.3 Europakonventionen och objektivitetsprincipen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag och är därmed direkt tillämplig. I det följande avsnittet redogörs för Europakonventionens betydelse för den ovan beskrivna objektivitetsprincipen.

Enligt artikel 6.1 ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. I artikel 6.2 stadgas att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts (oskuldspresumtionen). Vidare har enligt artikel

6.3 var och en som blivit anklagad för brott vissa minimirättigheter, däribland att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar.

Kravet på en rättvis rättegång utgör kärnan i artikel 6. För brottmålsdel ska processen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna bli dömd för brott, och för att denna princip ska få ett reellt innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att denne ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 218). Två viktiga element i rätten till en rättvis rättegång är principen om parternas likställdhet (equality of arms) och kontradiktionsprincipen. Gränsen mellan dessa principer är dock flytande. Den förstnämnda principen innebär för brottmålsdel att proceduren inte får gynna åklagaren framför den åtalade. Syftet med den sistnämnda principen är att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen, får tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt har lika goda möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan i processen (se a.a.).

Att Europakonventionens krav på en rättvis rättegång innefattar att rättegången är kontradiktorisk och att åklagare och försvarare är likställda i processuellt hänseende framgår inte av konventions-texten, men har kommit till uttryck i ett antal avgöranden från Europadomstolen. Exempelvis framgår av målet *Brandstetter mot Österrike* (dom den 28 augusti 1991) att rätten till en kontradiktorisk process i brottmål innebär att åklagare och försvarare måste ges möjlighet att ha kännedom om och yttra sig över vad den andra parten har anfört och över bevisning som presenteras av motparten. Att det i princip är oförenligt med artikel 6 att undanhålla försvaret utredning i en brottmålsprocess, oavsett om utredningen talar till den misstänktes fördel eller nackdel, framgår av målet *Edwards mot Storbritannien* (dom den 16 december 1992).

Enligt Europadomstolen kan dock den misstänktes rätt till insyn inskränkas i vissa fall. Omständigheter som kan berättiga till en inskränkning är vittnens säkerhet och skydd för polisiära utredningsmetoder (domar den 26 mars 1996 i målet *Doorson mot Nederländerna* och den 23 april 1997 i målet *Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna*). Avvägningen mellan den misstänktes intresse av insyn och behovet av att inte avslöja viss information får dock inte göras av åklagaren. Enligt Europadomstolen måste en sådan prövning i förekommande fall göras av den domstol som har att

pröva brottmålet i sak (domar den 16 februari 2000 i målet *Rowe och Davis mot Storbritannien* och den 24 juni 2003 i målet *Dowsett mot Storbritannien*).

Även om konventionstexten talar om "fair hearing" och därmed främst tycks syfta på huvudförhandlingen, gäller de principer som Europakonventionen innefattar under hela det straffprocessuella förfarandet (se Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 66).

Beträffande den misstänktes rätt till insyn i utredningsmaterialet har i en promemoria från Åklagarmyndigheten (RättsPM 2008:4, Utvecklingscentrum i Malmö) framhållits att Europadomstolens domar avser processmaterial och att det av Europakonventionen inte går att utläsa ett krav på att den misstänkte ska ha rätt att ta del av allt material redan under förundersökningsstadiet. I promemorian konstateras att detta dock kan vara en förutsättning för att den misstänkte senare under en rättegång ska ha möjlighet att på ett rättvist sätt kunna ta till vara sina rättigheter (s. 5).

Konventionstexten innehåller inte någon uttrycklig reglering av objektivitetsprincipen motsvarande den i 23 kap. 4 § RB. Syftet med objektivitetsprincipen sammanfaller dock med den princip som brottmålsprocessen ytterst ska grundas på för att kravet på en rättvis rättegång enligt konventionen ska vara uppfyllt; principen om att den som är oskyldig inte ska kunna dömas för brott. Europadomstolens praxis vad gäller den misstänktes rätt till insyn får vidare anses ge stöd för att ett krav på objektivitet under det straffprocessuella förfarandet kan läsas in i kravet på en rättvis rättegång enligt artikel 6 (se främst målet *Edwards mot Storbritannien*). Den misstänktes rätt till insyn i utredningsmaterialet kan nämligen betraktas som ena sidan av ett mynt, vilket på andra sidan innehåller en på objektivitetsprincipen grundad skyldighet för förundersökningsledaren eller åklagaren att sedan skälig misstanke uppnåtts inte bara ta till vara sådant som talar till den misstänktes förmån utan också redovisa detta till försvaret. (Denna redovisningsplikt gäller såväl sådant som framkommer under förundersökningen som material som hämtas in vid kompletterande utredning efter att åtal väckts, men före slutdelgivningen är redovisningsplikten begränsad till sådant som kan lämnas ut utan men för utredningen. Se närmare härom i det följandet kapitlet).

En princip som är uttryckligen reglerad i Europakonventionen är oskuldspresumtionen (artikel 6.2). Även här finns en tydlig koppling till objektivitetsprincipen. Skyldigheter som objektivitets-

kravet innefattar – att ta till vara sådant som talar till den misstänktes förmån och att undersöka alternativa hypoteser – kan sägas botten i principen om att en person som utsätts för misstanke om brott ska betraktas som oskyldig tills hans eller hennes skuld har lagligen fastställts.

Sammanfattningsvis synes objektivitetsprincipen, trots att den inte är klart reglerad i Europakonventionen, ändå på flera sätt genomsyra det krav på en rättvis rättegång som kommer till uttryck i konventionens artikel 6.



## 5 Överväganden och förslag angående objektivitetskravet

### 5.1 Inledning

Vid utredning av brott är objektivitetsprincipen av grundläggande betydelse för tryggheten av den enskildes rättssäkerhet. Principen, som ytterst syftar till att säkerställa att en oskyldig person inte ska kunna dömas för brott, är dock lagfäst endast när det gäller den brottsutredande verksamheten under förundersökningen, se 23 kap. 4 § rättegångsbalken (RB).

I föregående kapitel har redogjorts för vad som anförts om objektivitetsprincipen i olika sammanhang, främst i doktrinen samt i beslut av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Av redogörelsen framgår att objektivitetsprincipen även utan uttryckliga lagbestämmelser anses gälla såväl före som efter en avslutad förundersökning. Att ett objektivitetskrav gäller för åklagare, polis och andra brottsutredande myndigheter under det straffprocessuella förfarandet torde också ha visst stöd i Europakonventionen, som gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995. Objektivitetsprincipen nämns visserligen inte uttryckligen i konventionen, men synes ändå genomsyra det krav på en rättvis rättegång som uppställs i konventionens artikel 6 och som för brottmål innebär att processen ska grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna dömas för brott.

I utredningens direktiv anförts att det utifrån både enskildas och de brottsutredande myndigheternas perspektiv kan finnas ett behov av att i lag tydliggöra i vilken omfattning objektivitetsprincipen gäller. Vidare framhålls att det med hänsyn till senare års utveckling av den brottsutredande verksamheten också finns ett behov av att se över den närmare utformningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB. Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att analysera vilka krav som bör ställas på förundersöknings-

ledarens objektivitet under förundersökningen. Vidare ska utredningen analysera vilka krav på objektivitet som bör ställas dels på åklagare, polis och andra brottsutredande myndigheter i skedet före en förundersökning, dels på åklagare under brottmålsrättegången. Uppdraget omfattar även att överväga om det finns skäl att ändra eller komplettera regleringen om objektivitet samt att vid behov lämna författningsförslag. I direktiven anges att en utgångspunkt för utredningens arbete ska vara att åklagarens grundläggande funktion och ställning i brottmålsprocessen ska vara oförändrad.

## 5.2 Övergripande frågeställningar

Objektivitetsprincipen anses alltså gälla i all brottsutredande verksamhet och under brottmålsrättegången. Men gäller objektivitetsprincipen i lika hög grad i samtliga skeden av utredningen och brottmålsprocessen? Och vad innebär den i praktiken? Är objektivitetskravets innebörd densamma under hela förfarandet eller ändras innebörden beroende på i vilket skede utredningen eller processen befinner sig; före förundersökningen, under förundersökningen men innan skäligen misstanke uppnåtts, under förundersökningen men efter skäligen misstanke uppnåtts och sedan åtal väckts? Påverkas objektivitetskravets innebörd av faktorer som att försvarare förordnats eller att domstol kommer in i processen? Detta är frågeställningar som utredningen kommer att gå närmare in på i de följande avsnitten, där utredningen analyserar vad objektivitetskravet bör innebära i skedet före förundersökningen, under förundersökningen och under brottmålsrättegången. Avslutningsvis redovisar utredningen sina överväganden i frågan om författningsregleringen av objektivitetsprincipen bör ändras eller kompletteras på något sätt.

### 5.3 Objektivitetsprincipen före förundersökningen

**Bedömning:** Objektivitetsprincipen gäller *i all brottsutredande verksamhet* och omfattar alla som deltar i verksamheten. Med brottsutredande verksamhet avses i detta sammanhang även åtgärder som syftar till att upptäcka brott.

Vid brottsutredande verksamhet som äger rum före en förundersökning handlar objektivitetskravet främst om att vara öppen för och undersöka alla rimliga hypoteser.

Tidigare har konstaterats att objektivitetsprincipen, även utan uttrycklig lagreglering, anses gälla före förundersökningen. Frågan är vad som menas med ”före förundersökningen”. Vid vilken tidpunkt inträder objektivitetskravet och vem eller vilka omfattas av det?

Om objektivitetsprincipen iakttas eller inte på ett tidigt stadium av en utredning kan få stor eller rentav avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva den fortsatta utredningen på ett objektivt sätt. Detta kan beskrivas med ett par exempel.

Låt säga att polisen med anledning av ett tips om att en viss person sysslar med brottslig verksamhet inleder spaning mot denne. Om polisen då enbart är inställd på att observera och ta till vara omständigheter och bevis som bekräftar tipset, men inte sådant som talar mot att personen är skyldig till brott, riskerar utredningen att bli missriktad redan från början. Bevis som talar för personens oskuld kan dessutom gå förlorade för alltid.

Allt brottsutredande arbete torde i praktiken, av naturliga skäl, bedrivas utifrån någon form av plan eller hypotes. Om inte utredaren redan på ett tidigt stadium funderar kring och är öppen för alternativa hypoteser finns det därför en ”inbyggd risk” för att denne från början omedvetet binder sig för utgångshypotesen. Han eller hon kan då få svårigheter att objektivt värdera omständigheter och bevis som kommer fram under den fortsatta utredningen och som talar i en annan riktning.

När det gäller frågorna om från vilken tidpunkt objektivitetskravet inträder och till vem eller vilka det riktar sig, finns det anledning att återge vad JO anförde i anslutning till att han uttalade att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen (se JO 2007/08 s. 87, s. 91).

Åklagaruppgiften består ytterst i att på statsmaktens uppdrag verka för det allmänna intresset av att enskilda som begår brott lagförs och straffas. Åklagar- och polisväsendena förfogar över avsevärda av staten tilldelade resurser för det ändamålet. Staten har emellertid inte något legitimt straffanspråk annat än i förhållande till den mot vilken det föreligger övertygande bevisning i skuldfrågan. Det är visserligen i sista hand domstolen som har att avgöra om så är fallet. Det hindrar emellertid inte att *var och en som anförtrots ett uppdrag som syftar till att fullfölja statens anspråk på att straffa den som begått brott måste iakttä objektivitet och saklighet i sin verksamhet* (utredningens kursivering). Det gäller vid utredningen av om brott har begåtts och vem som i så fall bär det straffrättsliga ansvaret, vid bedömningen av om åtal skall väckas och av hur det i så fall bör utformas, vid utförandet av talan inför domstol liksom vid prövning av om nya omständigheter eller bevis kan tala för att en fällande brottmålsdom som vunnit laga kraft är oriktig.

Enligt utredningens mening framstår det som självklart att om objektivitetsprincipen ska kunna fylla sitt syfte – att hindra att en oskyldig person döms för brott – är det inte tillräckligt att principen gäller endast i vissa av de skeden av en brottsutredning som föregår en eventuell förundersökning, t.ex. under förutredning eller vid övervägande av om förundersökning ska inledas. Utredningens bedömning är att objektivitetsprincipen måste gälla *i all brottsutredande verksamhet*. Med detta uttryck avser utredningen inte enbart verksamhet som går ut på att utreda konkreta brottsmisstankar utan även verksamhet som syftar till att upptäcka brott, som exempelvis allmän brottspaning. Vad som åsyftas är alltså brottsutredande verksamhet i vidsträckt bemärkelse.

Med uttrycket att objektivitetsprincipen gäller i all brottsutredande verksamhet menar utredningen att kravet på objektivitet omfattar alla som har i uppdrag att delta i den brottsutredande verksamheten, dvs. polis, åklagare och tjänstemän hos andra brottsutredande myndigheter, när dessa fullgör uppgifter som hör till nämnda verksamhet. Vidare avses att kravet på objektivitet inträder redan från det att den allra första åtgärden med brottsutredande syfte vidtas.

Det sistnämnda innebär för polisens del att objektivitetsprincipen gäller såväl vid den allmänna brottsspaningsverksamheten som vid förspaning, förutredning och primärutredning (se avsnitt 4.2.1 om innebörden av dessa begrepp). Även vid sådana polisutredningar som äger rum innan det finns anledning anta att ett brott har förövats, t.ex. utredningar med anledning av att en person

försvunnit eller en byggnad brunnit ner, bör objektivitetsprincipen iakttas, och då på så sätt att inte endast sådana omständigheter och bevis tas till vara som pekar på att ett brott har begåtts och att någon kan misstänkas för detta (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:21 och 23:7). I detta sammanhang kan nämnas att vid granskningen av det s.k. Osmo Vallo-fallet (Osmo Vallo avled efter ett polisingripande mot honom och två poliser dömdes för vållande till kroppsskada) påpekades att det från utredningssynpunkt var en allvarlig, bestående brist att dödsfallet redan från början handlades med utgångspunkten att något brott inte kunde ha ägt rum (se SOU 2002:37 s. 70).

När det gäller åklagarna har utvecklingen gått mot att de i allt större utsträckning blir engagerade i utredningsverksamheten redan före förundersökningen. I enlighet med det ovan anförda gäller objektivitetsprincipen för åklagaren oavsett i vilket skede denne träder in. Även för brottsutredande verksamhet som bedrivs av andra myndigheter gäller att den, på motsvarande sätt som angetts beträffande utredningsverksamheten hos polis och åklagare, är underkastad ett objektivitetskrav redan i det första utredningsskedet.

Som framgått kan utredningsverksamhet som äger rum före förundersökningen omfatta ett flertal stadier. De typer av utredningsåtgärder som kan komma i fråga på dessa stadier är dock begränsade jämfört med dem som får vidtas under förundersökningen. Exempelvis anses enligt gällande rätt förhör utanför förundersökningen i princip inte kunna hållas i brottsutredande syfte med vittnen, misstänkta eller utpekade gärningsmän med undantag för sådana förhör som hålls under primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:34 a och 23:8 a f.). Det anförda hindrar dock inte att brottsutredande verksamhet som äger rum före förundersökningen i vissa fall kan vara mycket omfattande och sträcka sig över lång tid. Situationen kan även vara den motsatta, nämligen att det utredningsarbete som genomförs före förundersökningen i stort sett är obefintligt och att skedet huvudsakligen består i överväganden om förundersökning ska inledas. Eftersom tröskeln för att inleda en förundersökning är låg – det ska finnas anledning att anta att ett brott har begåtts – kan t.ex. tips som kommer in till de brottsutredande myndigheterna vara av sådant slag att förundersökning ska inledas utan att några ytterligare utredningsåtgärder vidtas först.

Vad innebär det då att ett objektivitetskrav gäller för den brottsutredande verksamheten före förundersökningen?

Grundtanken bakom kravet på objektivitet är att säkerställa att sådant som talar till förmån för en person som misstänks för brott inte ska gå förlorat. För att ett sådant säkerställande ska kunna ske måste utredningsarbetet bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst. I skedena som föregår förundersökningen, och då framför allt de tidigaste skedena, handlar objektivitetskravet i inte obetydlig utsträckning om utredarens mentala inställning. Enligt utredningens mening får nämligen kravet anses innebära att utredaren inte får binda sig för en viss uppfattning om vad som hänt eller vem som varit inblandad, utan han eller hon måste vara öppen för olika hypoteser. Objektivitetskravet innebär vidare att utredaren inte får vara inriktad enbart på att se och ta till vara sådant som talar för en persons skuld, utan denne måste också vara observant på och säkra material som stöder alternativa hypoteser.

Kravet på att brottsutredningen ska bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst ska inte uppfattas så att utredningsverksamheten inte får avgränsas på något sätt. Detta skulle vara helt orimligt. Som angetts ovan är det naturligt att utredningen bedrivs utifrån någon form av plan eller hypotes. Vid bestämmande av mot vem eller vilka platser en spaningsinsats ska riktas måste självklart bl.a. tips och tidigare erfarenheter få styra. Men när spaningsinsatsen därefter genomförs innebär objektivitetskravet att de som deltar måste vara vaksamma på och ta till vara inte bara sådant som bekräftar tipset eller ligger i linje med tidigare erfarenheter, utan även sådant som talar i motsatt riktning.

En aspekt av objektivitetsprincipen är att det för tilltron till den brottsutredande verksamheten är av avgörande betydelse att utredaren, utöver att rent faktiskt beakta och ta till vara sådant som talar för en persons oskuld, också betar sig på ett sådant sätt att det inte kan ifrågasättas om objektivitetsprincipen iakttas. Antag t.ex. att en person som blivit föremål för en brottsanmälan kontaktar utredaren för att få veta hur långt handläggningen av ärendet kommit eller för att han eller hon vill lämna någon uppgift. Vid bemötandet av den brottsanmälde är det viktigt att utredaren inte ger intryck av att han eller hon redan har tagit ställning till anmälan och betraktar personen som en misstänkt. Inte heller får utredaren, om det är den som påstår sig ha blivit utsatt för brott som tar kontakt, ge intryck av att ha bestämt sig för att anmälan är

ogrundad. Utredaren bör uppträda neutralt i förhållande till samtliga berörda.

Vikten av att anmälningar om brott inte bara provas noggrant och utan ovidkommande hänsynstaganden, utan också uppfattas bli föremål för en sådan prövning, har betonats av JO i ett ärende rörande en åklagares handläggning av en brottsanmälan som avsåg ett ingripande av poliser och åklagare (se beslut 2009-10-27, dnr 2839-2008 samt vad som anförts om detta i avsnitt 4.2.1). Som framhölls av JO i beslutet gör sig objektivitetsprincipen särskilt gällande i utredningar rörande polis eller åklagare. I ärendet hade åklagaren tagit underhandskontakter med flera av de befattningshavare som anmälan avsåg. Kontakterna dokumenterades inte och någon förundersökning inleddes inte. Utredningen instämmer i vad JO i beslutet anförde om att objektivitetsprincipen innebär att handläggande åklagare i princip bör avhålla sig från att ta sådana kontakter under hand, ens om kontakterna inte gäller de påståenden om brott som upptas i anmälan, och att kontakter som ändå undantagsvis måste tas dokumenteras så att det i efterhand kan klargöras vad samtalet avsett.

Ovan nämnda JO-ärende belyser vidare att objektivitetsprincipen är viktig även från målsägandens perspektiv. För dennes del handlar objektivitetsprincipen inte enbart om att säkerställa att rätt person fälls till ansvar för ett brott, utan också om att få klarlagt om hon eller han har blivit utsatt för ett brott.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att objektivitetskravet före förundersökningen främst handlar om att inte bara se och säkra omständigheter och bevis som talar för en viss hypotes, utan att också vara öppen för och undersöka även andra hypoteser samt ta till vara sådant som stödjer dessa. Om objektivitetsprincipen inte iakttas redan i utredningens inledningsskede finns det, som beskrivits ovan, risk för att bevisning som talar för en persons oskuld går oåterkalleligt förlorad och för att utredaren blir så färgad av sin egen övertygelse att denne inte kan ta till sig eller objektivt värdera omständigheter och bevis som kommer fram under den fortsatta utredningen. För den enskildes rättssäkerhet är det därför av grundläggande betydelse att objektivitetsprincipen beaktas från den första brottsutredande åtgärden.

## 5.4 Objektivitetsprincipen under förundersökningen

**Bedömning:** Av kravet på objektivitet följer att utredaren är skyldig att utreda alternativa hypoteser som framstår som rimliga även om den misstänkte själv inte fört fram något annat händelseförlopp samt även om denne erkänt brottet. Vid bedömningen av om en hypotes ter sig rimlig har det betydelse hur stark bevisning som finns för det händelseförlopp som utredningen är inriktat mot.

Att den misstänkte biträds av en försvarare påverkar inte utredarens skyldighet att ta fram även sådant material som talar till den misstänktes förmån.

Enligt 23 kap. 1 § RB ska förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Gärningsmannen behöver inte vara känd, men det ska föreligga en misstanke om ett konkret brott. Om inte förundersökningen läggs ner (se t.ex. 23 kap. 4 § andra stycket och 23 kap. 4 a § RB), är normalt det sista som sker att utredningen slutdelges enligt 23 kap. 18 § första stycket RB och att förundersökningen enligt 23 kap. 21 § RB redovisas i protokoll. Då förundersökningen avslutas ska enligt 23 kap. 20 § RB beslut meddelas om åtal ska väckas.

Att objektivitetsprincipen gäller under förundersökningsstadiet är uttryckligen reglerat i lag. Enligt 23 kap. 4 § RB ska vid en förundersökning inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas. Vidare föreskrivs att bevis som är till den misstänktes förmån ska tas till vara.

Vem eller vilka omfattas då av objektivitetskravet under förundersökningen? Av bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB kan inte utläsas någon begränsning av den personkrets som kravet omfattar, annat än på så sätt att det gäller ”vid förundersökningen”. Enligt utredningens mening råder det heller inte någon tvekan om att objektivitetsprincipen under förundersökningen, på motsvarande sätt som i föregående avsnitt angetts beträffande brottsutredande verksamhet på tidigare stadier, riktar sig till alla som har till uppgift att agera under det aktuella stadiet såsom åklagare, polis och tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter.



I direktiven anges uppdraget så att utredningen ska analysera vilka krav som bör ställas på förundersökningsledarens objektivitet under förundersökningen. Eftersom förundersökningsledaren har det övergripande ansvaret för att förundersökningen bedrivs på ett objektivt sätt kan i och för sig objektivitetskravet sägas ytterst rikta sig till denne. Inte desto mindre omfattar kravet, som ovan angetts, alla som deltar i förundersökningen. Utredningen har därför inte begränsat den fortsatta framställningen till att uteslutande beröra vad objektivitetsprincipen innebär för förundersökningsledaren.

Som redogjorts för i föregående kapitel skiftar förundersökningen karaktär när den kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet. Från att inledningsvis ha varit inkvisitorisk och saknat parter i egentlig mening, får förundersökningen då vissa ackusatoriska inslag, så till vida att den misstänkte i och med underrättelsen om skäligen misstanke får vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:62 f.). Detta har betydelse för innebörden av objektivitetskravet. I det inledande skedet av förundersökningen är innebörden av kravet på objektivitet i stort sett lika med dess innebörd under utredningsstadierna före förundersökningen.

Efter det att skäligen misstanke uppnåtts medför objektivitetskravet fler skyldigheter än under de tidigare skedena genom att vad som kan betecknas som förundersökningsledarens redovisningsplikt respektive utredningsplikt inträder. Redovisningsplikten innebär kortfattat att, om det under utredningen kommer fram omständigheter som gynnar försvaret, ska dessa inte bara tas till vara utan också redovisas för den misstänkte om det inte är till men för utredningen och under alla förhållanden vid slutdelgivning (se 23 kap. 18 § första stycket RB). Med förundersökningsledarens utredningsplikt avses att denne är skyldig att vidta utredningsåtgärder som begärs av den misstänkte, om de kan antas vara av betydelse för undersökningen (se 23 kap. 18 § andra stycket RB).

Nedan redogör utredningen inledningsvis för sådant som är gemensamt för objektivitetskravet under hela förundersökningen. Därefter går utredningen in särskilt på vilken betydelse det har för innebörden av objektivitetskravet att utredningen kommit så långt att det finns skäligen misstanke mot en person.

För förundersökningens del innebär objektivitetsprincipen, liksom den gör för de tidigare utredningsskedena, att utredningsarbetet ska bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst. Detta för

att inte riskera att sådant som gynnar en person som misstänks för brott går förlorat.

Av kravet på objektivitet följer att utredaren är skyldig att överväga och undersöka förekomsten av alternativa hypoteser. Utredaren måste t.ex. fundera kring om det kan ha funnits en rimlig anledning för den misstänkte att befinna sig på brottsplatsen av annat skäl än att begå det brott som utreds. Även om den misstänkte är oskyldig till det aktuella brottet kan det finnas olika skäl till varför denne inte vill tala om vad han eller hon gjorde på platsen. Ett skäl kan t.ex. vara att den misstänkte inte vill avslöja något annat brott som han eller hon begick eller skulle begå. Ett annat skäl kan vara att den misstänkte inte vill avslöja någon vanärande handling.

Skyldigheten att överväga och, när det finns skäl, utreda alternativa hypoteser gäller även om den misstänkte själv inte berättat om något annat händelseförlopp samt även för det fall denne erkänt brottet. S.k. falska erkännanden är inte ovanliga, särskilt i samband med uppmärksammade brott. Utredarens skyldighet att beakta och ta till vara omständigheter och bevis som talar till den misstänktes förmån är inte heller inskränkt till material som utredaren händelsevis råkar på under utredningens gång. Objektivitetskravet innebär att utredaren måste söka efter sådant som talar för en alternativ hypotes. Detta följer för övrigt redan av att det är åklagaren som har bevisbördan i brottmålsrättegången. Det är åklagaren som ska bevisa att den tilltalade gjort sig skyldig till det påstådda brottet. Åklagaren måste då motbevisa inte bara de alternativa händelseförlopp som den tilltalade för fram, utan även sådana som därutöver bör beaktas av domstolen vid prövningen av åtalet.

Vid övervägandena om det finns alternativa hypoteser som bör utredas är det viktigt att utredaren inte låser fast sig vid hur det erfarenhetsmässigt eller statistiskt sett brukar se ut, t.ex. att vissa brott oftast begås av någon som står i en viss relation till offret. Det aktuella fallet kan ju vara det som avviker från det vanliga. Förutfattade meningar om t.ex. personer från vissa samhällsgrupper medför risk för att alternativa hypoteser inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Givetvis finns det en gräns för hur långt skyldigheten att utreda alternativa hypoteser sträcker sig. Den brottsutredande verksamhetens ekonomiska och personella resurser är begränsade. Samhällsekoniskt är det inte försvarbart att låta utreda alla

teoretiskt möjliga hypoteser. En för långt gående utrednings-skyldighet avseende alternativa hypoteser kan dessutom vara till nackdel för den misstänkte, dels genom att utredningen på grund av omfattningen drar ut på tiden, dels genom att resurserna kanske läggs på utredningsåtgärder som inte leder till att det kommer fram något som gynnar försvaret medan åtgärder som hade kunnat göra det eftersätts.

Angående domstolens skyldighet att i brottmålsrättegången pröva alternativa hypotetiska förlopp har i rapporten från JK:s andra rättssäkerhetsprojekt uttalats att det i beviskravet ”ställt utom rimligt tvivel” torde få anses ligga att domstolen ska pröva om det kan ha gått till på något annat sätt än det som åklagaren påstått (se *Rättssäkerheten i brottmål – Rapport från JK:s andra rättssäkerhetsprojekt*, 2009, s. 72 f.). Beträffande hur långt denna skyldighet sträcker sig torde, enligt rapporten, domstolen i princip vara skyldig att pröva alla de alternativa hypotetiska händelseförlopp som ter sig rimliga (se a.a. samt de hänvisningar till rättsfall som där anges). Det framhålls även att skyldigheten därvid i hög grad påverkas av den bevisning som finns för den tilltalades skuld (se a.a.).

Enligt utredningens mening bör ett liknande resonemang föras när det gäller frågan om var gränsen går för utredarens skyldighet att under förundersökningen utreda alternativa hypoteser. Detta innebär att utredningsskyldigheten torde omfatta alternativa hypoteser som framstår som rimliga. Bevisläget har betydelse för om en alternativ hypotes ter sig rimlig och därför bör utredas närmare. Är bevisläget vad angår utredningens huvudspår starkt, torde skyldigheten att utreda andra hypoteser bli mindre än om bevisningen till stöd för huvudspåret är svag. Om bevisningen för huvudspåret är stark, torde nämligen andra händelseförlopp framstå som mindre rimliga.

För bevisläget – och därmed också för åklagarens skyldighet att utreda alternativa hypoteser – kan det självklart vara av betydelse om den misstänkte erkänner brottet eller vissa omständigheter kring detta. Ett erkännande som stöds av en hållbar berättelse från den misstänkte kan i vissa fall t.o.m. utgöra huvudbevisningen för det händelseförlopp som utredningen är inriktad på. Men ett erkännande kan också ha ett bevisvärde som är mycket lågt eller rentav obefintligt. Så kan vara fallet om erkännandet är blankt, dvs. inte åtföljs av någon berättelse alls, eller om den misstänkte

visserligen lämnar en berättelse men denna framstår som helt osannolik.

När det gäller bedömningen av vilka hypoteser som ska utredas respektive kan lämnas därhän, vill utredningen slutligen framhålla att försiktighet bör iakttas med att på ett alltför tidigt stadium avfärda en hypotes som orimlig.

Utredningen övergår här efter till överväganden som särskilt avser innebörden av objektivitetskravet från det att förundersökningen har fortskridit så långt att någon blivit skäligen misstänkt.

När skäligen misstanke uppnåtts inträder, som tidigare nämnts, vissa partsrättigheter för den misstänkte. Bland dessa kan nämnas att enligt 23 kap. 18 § första stycket RB ska den misstänkte, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken (s.k. misstankedelgivning). I samband med underrättelsen om misstanke ska den misstänkte även informeras om sin rätt att anlita biträde av försvarare (se 12 § FUK). Enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har den som är skäligen misstänkt samt dennes försvarare rätt att begära kompletteringar av utredningen. De begärda utredningsåtgärderna ska vidtas om de kan antas vara av betydelse för undersökningen (23 kap. 18 § andra stycket RB). Om förundersökningsledaren inte efterkommit en utredningsbegäran eller om den misstänkte finner brister i utredningen, kan den misstänkte enligt 23 kap. 19 § RB anmäla detta till rätten, som så snart det kan ske ska pröva denna.

Av 23 kap. 18 § första stycket RB följer vidare att den som är skäligen misstänkt samt dennes försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid förundersökningen (dvs. utredningsmaterialet), i den mån det kan ske utan men för utredningen. Enligt samma lagrum har de även en ovillkorlig rätt att få del av hela det föreliggande bevismaterialet innan åklagaren avgör åtalsfrågan (rätten till s.k. slutdelgivning).

En misstänkts rätt till insyn kan dock begränsas om det material som finns i en förundersökning omfattas av sekretess. När det gäller kollisionen mellan den misstänktes rätt till insyn och sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se bl.a. Insynsutredningens betänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010:14, s. 90 ff.

Den rätt till insyn i utredningsmaterialet som den misstänkte och dennes försvarare har från det att skäligen misstanke uppkommit (om det kan ske utan men för utredningen och under alla

förhållanden vid slutdelgivning), innebär i sin tur att det vilar en redovisningsplikt på förundersökningsledaren från detta skede. Om förundersökningsledaren låter hämta in utredning som talar till den misstänktes förmån, ska denna alltså inte bara tas till vara utan även redovisas för den misstänkte.

Vidare innebär den rätt att påverka utredningsmaterialet som tillkommer den misstänkte och dennes försvarare från skälig misstanke, att en motsvarande utredningsplikt samtidigt påförs förundersökningsledaren (se 23 kap. 18 § andra stycket RB).

Mot bakgrund av det anförda konstaterar utredningen att objektivitetskravet under en brottsutredning omfattar fler skyldigheter för undersökningsledaren efter det att skälig misstanke uppnåtts jämfört med under tidigare skeden. Att innebörden av objektivitetskravet blir mer omfattande från denna tidpunkt hänger samman med att utredningen avseende brottet då kommit att inriktas alltmer på en viss person, medan den utredning som bedrivits före förundersökningen i första hand tagit sikte på om ett brott alls har begåtts och på vem som kan misstänkas för brottet.

Den nu beskrivna skyldigheten att vidta utredningsåtgärder på begäran av den misstänkte eller dennes försvarare är långtgående. Det räcker att utredningsåtgärden kan antas vara av betydelse för utredningen för att begäran ska tillmötesgå. För uppfyllandet av objektivitetskravet är det även angeläget att utredningsåtgärder som ska vidtas inte drar ut på tiden utan genomförs på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta för att säkerställa att materialet inte går förlorat samt att det får en objektiv bedömning.

En väsentlig fråga när det gäller objektivitetskravet och den däri ingående redovisningsplikten är vilka uppgifter som ska tas till vara och redovisas. I detta sammanhang finns anledning att något beröra slutdelgivningen och förundersökningsprotokollet.

Slutdelgivningen sker ofta på det sättet att den misstänkte och försvararen får var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. Efter att åtal har beslutats har vidare den misstänkte och försvararen rätt att få en avskrift av det slutliga förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 § fjärde stycket RB). Vad som här är av intresse är bestämmelsen i 23 kap. 21 § första stycket RB, som reglerar vad förundersökningsprotokollet ska innehålla. Av bestämmelsen framgår endast att protokoll ska föras över vad som förekommit av betydelse för utredningen.

JO har framfört att objektivitetskravet bör uppfattas så att även omständigheter som inte entydigt talar till den misstänktes förmån,

men som skulle kunna vara av betydelse för dennes försvar, ska tas till vara och redovisas (se JO 2007/08 s. 87, s. 90). I en promemoria från Åklagarmyndigheten (RättsPM 2008:4, *Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning*) uttrycks detta så att inte bara material som enligt en något snävare åklagarbedömning klart kan sägas vara av direkt betydelse för målet ska tas med utan även sådant material som från den misstänktes och försvararens horisont kan vara av betydelse (s. 11).

Om en omständighet är av betydelse för den misstänktes försvar eller inte torde, enligt utredningens mening, inte alltid vara givet. Detta är ytterst en bedömningsfråga och utredarens respektive försvarets åsikter om visst material är av betydelse för försvaret måste inte nödvändigtvis överensstämma. Som framhållits i Fitgers kommentar till RB är den omständigheten att någon som hörs under förundersökningen inte har några upplysningar att lämna inte alltid betydelselös för utredningen och försvaret (se *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:72).

Med hänsyn till syftet bakom objektivitetskravet har det av JO framförda synsättet goda skäl för sig, eftersom det bidrar till att säkerställa att inte några uppgifter som skulle kunna ha betydelse för frågan om den misstänktes skuld förblir okända för försvaret. Enligt utredningens mening bör också objektivitetskravet förstås så att i förundersökningsprotokollet ska inte bara material som klart gynnar försvaret tas med, utan också sådant som skulle kunna göra det. Detta innebär att vid tveksamhet om en omständighet är till förmån för försvaret eller inte, bör förundersökningsledaren välja att ta till vara och redovisa omständigheten i förundersökningsprotokollet framför att utelämna den.

Angående uppgifter som lämnas ”under bordet”, dvs. uppgifter som lämnas till utredaren av en förhörsperson samtidigt som denne uttryckligen förklarar att han eller hon inte kommer att stå för dem vid ett regelrätt förhör eller vid en rättegång, är det utredningens uppfattning att sådana uppgifter inte generellt kan anses betydelselösa eller dokumentation av dem underlåtas (jfr JK:s beslut 2007-06-26, dnr 3623-05-21). Tvärtom kan det vara fråga om mycket central information som det finns en tydlig plikt för den som tagit emot uppgifterna att dokumentera och tillföra utredningen. Det ska påpekas att enligt bestämmelsen i 23 kap. 21 § första stycket RB ska allt som är av betydelse för utredningen tas med i förundersökningsprotokollet. Rent allmänt kan sägas att det inte är den enskilde som avgör vad som ska protokollföras.

Av objektivitetsprincipen följer även att den misstänkte och försvararen har rätt att ta del av sidomaterial, dvs. sådant material som bedömts vara utan betydelse och därför inte tagits med i förundersökningsprotokollet (se JO 2007/08 s. 87). Det får dock anses oklart om JO menar att sekretessen aldrig skulle kunna hindra en misstänkt att ta del av sidomaterialet, se 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För att den misstänkte och försvararen ska kunna veta att det finns sidomaterial måste det framgå t.ex. av det preliminära förundersökningsprotokollet att handlingar som åklagaren bedömt sakna betydelse har sorterats bort. Som JO har påpekat skulle annars rätten att ta del av hela utredningen bli en chimär (se a.a. s. 100). Enligt JO strider det inte bara mot 23 kap. 18 § RB att underlåta att lämna sådan information, utan även mot artikel 6 i Europakonventionen (se a.a.). Det ingår i utredningens uppdrag att överväga om det finns behov av en särskild reglering om dokumentation och bevarande av sidomaterial, se kapitel 11.

För att kunna fullgöra redovisningsplikten, såväl löpande som i samband med slutdelgivning, måste förundersökningsledaren kontinuerligt hållas informerad om vilka utredningsåtgärder som vidtas och vad de resulterar i. Detta kan belysas med JO 2009/10 s. 111. Ärendet avsåg en fotokonfrontation som polisen hade genomfört med ett vittne utan att informera åklagaren. Eftersom vittnet vid fotokonfrontationen inte med säkerhet hade kunnat peka ut de misstänkta, var den av betydelse för utredningen och då främst för försvaret. Någon uppgift om att en fotokonfrontation hade genomförts fanns dock inte med i förundersökningsprotokollet, och åklagaren kände därför inte till att en sådan hade gjorts. Först vid huvudförhandlingen framkom, i samband med att vittnet hördes, att en fotokonfrontation hade ägt rum. Ärendet visar även på vikten av att inte bara förundersökningsledaren utan alla som har till uppgift att agera i den brottsutredande verksamheten iakttar objektivitetsprincipen.

Den sista fråga som ska tas upp när det gäller innebörden av objektivitetskravet under förundersökningen är om, och i så fall vilken, betydelse det har att en försvarare kommer in i processen.

När utredningen har fortskridit så långt att någon är skäligen misstänkt för brott ska den misstänkte, i samband med underrettelsen om misstanke, underrättas om att han eller hon har rätt att anlita biträde av försvarare samt att det under vissa förutsättningar är möjligt att få en offentlig försvarare förordnad.

Enligt 21 kap. 3 a § RB ska offentlig försvarare förordnas om det begärs av den misstänkte om denne är frihetsberövad eller misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Därutöver ska offentlig försvarare förordnas om det behövs med hänsyn till utredningen om brottet eller det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl. I 24 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare föreskrivs vidare att offentlig försvarare ska förordnas för en misstänkt som inte fyllt arton år, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare.

En offentlig försvarare kan alltså aktualiseras i processen först när skäligen misstanke uppnåtts. Att en person som berörs av en brottsutredning anlitar ett privat ombud, kan däremot förekomma på alla stadier av en brottsutredning, men torde inte vara särskilt vanligt.

Mot bakgrund av att försvararens uppgift är att tillvarata den misstänktes intressen i processen, inställer sig frågan om förekomsten av försvarare innebär att det krav som vilar på utredaren att efterforska och säkerställa material som talar till den misstänktes förmån minskar. Det skulle kunna hävdas att försvararen övertar ansvaret från utredaren att leta upp och lyfta fram sådant som talar till den misstänktes förmån. Objektivitetskravet under förundersökningen skulle i så fall ha en inskränkt innebörd i utredningar där det finns försvarare.

Utgångspunkten för övervägandena i den aktuella frågan måste vara det uppdrag som de brottsutredande myndigheterna har. Uppdraget innebär att dessa ska arbeta för att den som begått brott lagförs, men det innefattar samtidigt en skyldighet att verka för att inte någon oskyldig drabbas av straff. Enligt utredningens mening påverkas inte dessa grundpelare i de brottsutredande myndigheternas uppdrag av det förhållandet att den misstänkte biträds av en försvarare. Detta innebär att även för det fall försvarare förordnas, kvarstår utredarens skyldighet att ta till vara och säkerställa sådant som talar till förmån för den misstänkte. En sådan ordning gynnar dessutom bäst den enskildes rättssäkerhet. Detta med tanke på att försvararens resurser i olika avseenden är avsevärt mer begränsade än de utredande myndigheternas. De mål där offentlig försvarare förordnas är dessutom normalt inte de enklaste, varför det framstår som befogat att såväl utredare som försvarare har till uppgift att ta till vara material som talar för den misstänktes oskuld.

Utredningens uppfattning är alltså att förekomsten av försvarare inte påverkar det på objektivitetsprincipen grundade krav som vilar



på utredaren att beakta och säkerställa även sådant som är gynnsamt för den misstänkte. Däremot, menar utredningen, kan i praktiken den omständigheten att en försvarare finns och fullgör sin uppgift på ett bra sätt medföra att utredaren får hjälp av försvararen att uppfylla objektivitetskravet. Det grundläggande ansvaret för att objektivitetskravet iakttas fullt ut ligger dock hela tiden kvar på utredaren.

Avslutningsvis ska objektivitetsprincipens betydelse för åtalsbeslutet beröras.

Enligt 23 kap. 20 § RB ska, när förundersökningen avslutas, åklagaren besluta om åtal ska väckas. Åklagarens objektivitetsplikt framträder i detta skede särskilt tydligt, eftersom själva åtalsbeslutet ska vila på en objektiv bedömning av vad som kommit fram under förundersökningen. Samtidigt innebär åtalsbeslutet att åklagaren tar ställning till vad han eller hon anser har hänt och till vad som går att styrka. Om den bevisning som utredningen gett är så stark att åklagaren på objektiva grunder kommer fram till att han eller hon kan förvänta sig en fällande dom, ska åtal väckas, även om det i och för sig finns bevisning som ger visst stöd för en alternativ hypotes. Detta brukar uttryckas så att det ska föreligga ”tillräckliga skäl” för åtal. Kommer däremot åklagaren fram till att han eller hon, med stöd av den bevisning som finns, inte kan förvänta sig en fällande dom, ska åtal inte väckas.

## 5.5 Objektivitetsprincipen under brottmålsrättegången

**Bedömning:** Objektivitetsprincipen gäller för åklagaren även sedan förundersökningen avslutats. Åklagarens grundläggande uppgift är att verka för en materiellt riktig dom. Åklagarens objektivitetsplikt påverkas inte av att domstolen engageras i processen. Att den tilltalade biträds av försvarare påverkar inte heller åklagarens objektivitetsplikt.

Sedan åklagaren på objektiva grunder bestämt sig för att väcka åtal ligger det i sakens natur att den bevisning som åklagaren åberopar är inriktad på att styrka åtalet, men åklagaren måste även därefter vara observant på om det kommer fram något nytt som kan tala till den tilltalades förmån.

Att förundersökningen avslutats och åtal väckts innebär inte att objektivitetsprincipen upphör att gälla. Detta framgår av redogörelsen i föregående kapitel. I det följande avsnittet redovisar utredningen vad den anser att objektivitetskravet bör innebära under brottmålsrättegången. Med brottmålsrättegången avses här inte bara själva huvudförhandlingen utan även skedet från det att åtal väckts och fram till dess att förhandlingen inleds. Utredningen kommer här endast att beröra vad objektivitetskravet betyder för åklagaren, eftersom det är denne som under brottmålsrättegången blir motpart till den tilltalade (se vidare om detta nedan). Det ska dock framhållas att objektivitetsprincipen givetvis måste iakttas av alla som vidtar utredningsåtgärder för åklagarens räkning under brottmålsrättegången, t.ex. poliser som genomför kompletterande vittnesförhör.

Från det att åtal väcks blir förfarandet fullt ut ackusatoriskt; åklagaren och den tilltalade får då tydlig partsställning i målet. Frågan är om det påverkar innebörden av objektivitetskravet att åklagaren är part med uppgift att styrka åtalet.

Om åklagaren har beslutat sig för att väcka åtal, beror ju det på att denne på objektiva grunder har kommit fram till att han eller hon kan förvänta sig en fällande dom. Ur psykologisk synvinkel synes det kunna vara förenat med svårigheter att efter att åtal har väckts fortsätta att ifrågasätta den slutsatsen. Att det kan vara svårare för åklagaren att agera helt objektivt under brottmålsrättegången ändrar dock inte på det förhållandet att åklagarens grundläggande uppgift i samtliga skeden, dvs. även under brottmålsrättegången, är att verka för en materiellt riktig dom (se bl.a. Gärde m.fl., *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande – Med kommentar*, 1949, s. 294 och Fitger, *Rättegångsbalken*, del 1, s. 7:3 samt bestämmelsen i 20 kap. 2 § tredje stycket RB som ger åklagaren rätt att överklaga en dom till den tilltalades förmån). Vad gäller objektivitetskravets innebörd under brottmålsrättegången bör därför, enligt utredningens mening, utgångspunkten vara att detta krav inte förändras av att åtal väckts utan att det fortsätter att gälla för åklagaren i lika hög grad som i de tidigare skedena.

Har det betydelse för innebörden av objektivitetskravet att domstolen engageras i processen när åtal väckts?

I 46 kap. 4 § andra stycket RB föreskrivs bl.a. att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att rätten genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter. Lagrummet ger uttryck för den

utredningsskyldighet och den skyldighet att bedriva materiell processledning som åvilar domstolen i brottmålsprocessen. De bestämmelser som ger domstolen möjlighet att begära komplettering av förundersökningen – se 45 kap. 11 §, 46 kap. 12 §, 51 kap. 12 § tredje stycket och 55 kap. 15 § första stycket 2 RB – har nära samband med bestämmelsen i 46 kap. 4 § andra stycket RB.

Ordalydelsen i 46 kap. 4 § andra stycket RB synes lägga ett inte obetydligt utredningsansvar på domstolen (”se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver”). I motiven till bestämmelsen finns också stöd för att tanken var att domstolen skulle ha ett långtgående ansvar för att utredningen var fullständig och då särskilt vad avser sådant som är till den tilltalades förmån (se SOU 1938:44). Processlagberedningen anförde bl.a. följande (s. 479).

Enligt 35 kap. 6 § äger rätten även att i brottmål föranstalta om erforderlig bevisning. I vida högre grad än i tvistemål är rätten i brottmål ansvarig för att utredningen blir fullständig. Särskilt ankommer på rätten att, oavsett vad den tilltalade anför till sitt försvar, beakta de omständigheter, som tala till hans förmån. Rätten måste även, i synnerhet om den tilltalade icke biträdes av kunnig försvarare, i viss mån vägleda den tilltalade vid utförande av hans talan.

I praxis har dock domstolens utredningsskyldighet kommit att tunnna ut i betydande mån jämfört med vad som var avsikten när bestämmelsen tillkom, vilket framför allt har varit en följd av att en kompetent och välorganiserad åklagarmyndighet byggts upp sedan dess. Utvecklingen på åklagarsidan och en ökad frekvens av offentliga försvarare har lett till att det numera råder en betydande enighet mellan domare, åklagare och advokater om att domstolen normalt bör spela endast en ”mottagande” roll och i första hand låta parterna själva stå för utredningen (se SOU 1982:26 s. 108).

Frågan om domstolarnas utredningsansvar har varit föremål för en intensiv debatt efter det att JK presenterade rapporten *Felaktigt dömda* (2006). I rapporten framfördes bl.a. den åsikten att domstolens utredningsansvar fortfarande är mycket långtgående (se a.a. s. 44 ff. och s. 485 ff. samt *Rättssäkerheten i brottmål – ifrågasatt av Justitiekanslern*, 2007, s. 41 ff. och s. 89 ff.).

Utredningen anser sig med hänsyn till sitt uppdrag inte ha anledning att behandla denna fråga närmare, utan konstaterar endast att domstolen inte har förstahandsansvaret för att utredningen är fullständig. Detta ansvar, som alltså innefattar att se

till att såväl sådant som talar till förmån som till nackdel för den tilltalade utreds och redovisas, vilar i stället på åklagaren. De nämnda bestämmelserna ger dock domstolen möjlighet att påverka utredningsmaterialet om åklagaren inte fullgör sin uppgift. Med tanke på de ovan beskrivna svårigheterna för åklagaren att vara lika aktiv till den tilltalades förmån som till dennes nackdel under brottmålsrättegången, utgör domstolens möjlighet att verka för utredningens fullständighet en trygghet för den tilltalade.

Sammanfattningsvis är det alltså utredningens åsikt att innebörden av det objektivitetskrav som vilar på åklagaren inte påverkas av att domstolen engageras i processen. Kravet på objektivitet gäller fortfarande för åklagaren.

När det gäller frågan om förekomsten av försvarare har betydelse för innebörden av åklagarens objektivitetsplikt under brottmålsrättegången kan hänvisas till de överväganden som utredningen redovisat i motsvarande fråga i föregående avsnitt. Här ska endast utredningens slutsatser i frågan återges kortfattat.

Om den tilltalade har försvarare eller inte saknar enligt utredningens uppfattning betydelse för det objektivitetskrav som vilar på åklagaren. Dennes skyldighet att beakta och säkerställa även sådant som är till förmån för den tilltalade är alltså i grunden densamma även om den tilltalade biträds av en försvarare. Eftersom försvararens uppgift är att leta upp och lyfta fram sådant som talar till förmån för den tilltalade, kan dock i praktiken den omständigheten att försvarare finns innebära att åklagaren får hjälp med att uppfylla objektivitetskravet och att efterforska sådant som talar till den tilltalades förmån. Att det finns en försvarare som utför sin uppgift väl innebär att åklagaren i större utsträckning kan rikta in sig på att styrka åtalet. Det grundläggande ansvaret för att objektivitetskravet iaktas ligger dock hela tiden kvar på åklagaren. Även i den nyss beskrivna situationen måste därför åklagaren fullt ut iaktta den redovisningsplikt som har beskrivits i föregående avsnitt. Får åklagaren under brottmålsrättegången kännedom om nya omständigheter som kan tala till den tilltalades förmån måste han eller hon redovisa dem för försvaret och domstolen. Annars har dessa inte någon möjlighet att få kännedom om det nya materialet.

Enligt utredningens mening innefattar objektivitetskravet en skyldighet för åklagaren att även under brottmålsrättegången söka efter sådant som talar till den tilltalades fördel. I praktiken torde detta krav inte medföra något större besvär för åklagaren. Att åtal

väcks innebär ju normalt sett att åklagaren anser sig ha utrett allt som bör utredas. Alla rimliga alternativa hypoteser bör då vara undersökta. Anledning för åklagaren att även efter att åtal har väckts vidta åtgärder torde då endast finnas om det på något sätt, t.ex. under ett förhör under huvudförhandlingen, framskymtar något som ger anledning att fundera över om utredningen är fullständig eller om någon omständighet som kan vara till förmån för den tilltalade kan fås fram. Enligt utredningens mening består själva kärnan i objektivitetskravet sedan åtal väckts just av en skyldighet att vara vaksam på om något nytt kommer fram som talar till den tilltalades förmån och, om så sker, att utreda detta vidare.

Vid utredning av brott som omfattar flera misstänkta och där åtal väckts mot någon medan utredningen fortsätter beträffande övriga, kan sådant som kommer fram i den fortsatta förundersökningen medföra att åklagaren måste vidta utredningsåtgärder även vad avser den redan tilltalade.

Åklagarens förhållande till målsäganden kan vara besvärligt ur ett objektivitetsperspektiv. Om en målsägande som inte biträds av ett målsägandebiträde har ett enskilt anspråk mot den tilltalade, är åklagaren skyldig att förbereda och utföra denna talan åt målsäganden (se 22 kap. 2 § första stycket RB). I denna situation kan åklagaren behöva iakttä försiktighet vid sina kontakter med målsäganden för att undvika att ge intryck av att brista i objektivitet. Åklagarens stöd till målsäganden får inte ta sig sådana uttryck att det kan ge anledning att ifrågasätta om åklagaren uppfyller sin objektivitetsplikt. Om målsägandebiträde finns är risken för att åklagaren inte framstår som objektiv mindre, eftersom målsägandebiträdet då kan stödja och informera målsäganden inför och under rättegången. Det egentliga utredningsarbetet avseende brottet ankommer dock på åklagaren. Detta innebär att om det t.ex. genom målsägandebiträdet kommer fram nya uppgifter ligger det i åklagarens uppdrag att utreda dem närmare.

En viktig fråga är om det, med hänsyn till objektivitetsplikten åligger åklagaren att åberopa inte bara bevisning som styrker åtalet utan även bevisning som talar till den tilltalades förmån, t.ex. vittnen som under förundersökningen lämnat uppgifter som är gynnsamma för försvaret. Denna fråga måste ses i belysning av den tidigare behandlade frågan om objektivitetspliktens roll i samband med åtalsbeslutet (se avsnitt 5.4). När åklagaren på objektiva grunder bestämt sig för att väcka åtal med inriktning på ett visst händelseförlopp, får det enligt utredningens uppfattning anses ligga

i sakens natur att den bevisning som åklagaren åberopar är inriktad på att styrka åtalet. Någon på objektivitetsplikten grundad generell skyldighet för åklagaren att åberopa såväl bevisning som styrker åtalet som bevisning som talar emot ett bifall av detsamma kan inte finnas. Denna ståndpunkt ska alltså ses mot bakgrund av att utredningen anser att tyngdpunkterna i objektivitetskravet i skedet efter att förundersökningsprotokollet slutligt upprättats ligger dels i övervägandena om åtal ska väckas eller inte, dels – under förutsättning att åtal väcks – i att åklagaren under brottmålsrättegången måste vara observant på om det kommer fram något nytt som talar till den tilltalades förmån.

Utgångspunkten är att det i första hand ankommer på den tilltalade och dennes försvarare att åberopa vittnen som talar till förmån för den tilltalade. Enligt utredningens mening kan det dock i vissa fall finnas anledning för åklagaren att, med hänsyn till objektivitetskravet, överväga att åberopa även vittnen som i och för sig inte krävs för att styrka åtalet. Den omständigheten att den tilltalade inte biträds av försvarare kan därvid få betydelse liksom framför allt om vittnet i fråga framstår som oberoende i förhållande till de inblandade personerna och därför kan förväntas komplettera bilden av det inträffade på ett objektivt sätt. I sammanhanget ska dessutom påpekas att en följd av att bevisbördan i brottmål vilar på åklagaren är att det kan ligga i dennes intresse som motpart till den tilltalade att även vittnen, som den tilltalade menar är gynnsamma för honom eller henne, hörs under rättegången. Åklagarens intresse av förhören hänför sig då till att visa att vittnenas uppgifter *inte* är gynnsamma för den tilltalade. Om sådana vittnen inte hörs riskerar åklagaren att inte kunna motbevisa vad den tilltalade anför till sitt försvar.

Det ska framhållas att det ofta finns godtagbara eller t.o.m. starka skäl för att åklagaren väljer att avstå från att åberopa ett sådant vittne som nämnts ovan. Som exempel kan nämnas att ett vittne under förundersökningen har lämnat en berättelse som ger den tilltalade alibi för brottstillfället, men åklagaren är övertygad om att vittnet ljuger. Om åklagaren i den situationen åberopade vittnet, vore det att uppmana till mened.

I stället för en skyldighet att åberopa den typen av bevisning innebär objektivitetskravet enligt utredningens uppfattning att åklagaren under huvudförhandlingen vid sin sakframställning inte ensidigt bör lägga fram vad som talar emot den tilltalade. Även omständigheter i det faktiska händelseförloppet som enligt

åklagarens uppfattning talar till den tilltalades förmån bör nämnas. Det får anses vara ett viktigt inslag i objektivitetsplikten att åklagaren under sakframställningen ger en allsidig bild av händelseförloppet.

När åklagaren förhör parter och vittnen under huvudförhandlingen bör det ske utan hänsyn till att svaret kan bli till förmån för den tilltalade. Åklagaren bör vara lyhörd för om det skymtar fram omständigheter som denne inte tidigare lagt märke till och som kan tala till den tilltalades förmån. Om försvararen missar att ställa en fråga som kan leda till att något som gynnar den tilltalade kommer fram, bör åklagaren ställa frågan.

I sin plädering bör åklagaren göra en objektiv värdering av vad som förekommit under förhandlingen. Han eller hon bör vidare ta upp omständigheter som talar till den tilltalades förmån även innan försvaret gör det.

Objektivitetskravet under brottmålsrättegången innefattar även en skyldighet för åklagaren att överväga att lägga ned åtalet om det kommer fram nya fakta som ändrar bevisläget så att denne inte längre kan förvänta sig en fällande dom.

Slutsatsen att objektivitetskravet gäller för åklagaren även sedan åtal har väckts, vilar på att åklagaren har en grundläggande skyldighet att verka för en materiellt riktig dom. Det innebär att om det efter att en dom har meddelats kommer fram något som gör åklagaren övertygad om att domen innehåller uppenbara eller betydande felaktigheter, kan det till följd av nämnda skyldighet åligga honom eller henne att verka för ett överklagande, framför allt om den enskilde saknar möjlighet att agera själv (se det i avsnitt 4.2.3 redovisade JO-avgörandet, beslut 2010-09-08, dnr 7245-2009, vari en åklagare kritiserades för att hon, trots att den tilltalade motsatte sig det, återkallat sitt överklagande till den tilltalades nackdel i ett narkotikamål sedan det efter överklagandetidens utgång hade kommit fram bevisning för att narkotikan hade en ovanligt låg renhetsgrad).

Utredningens överväganden rörande innebörden av objektivitetsprincipen har avsett skedena före förundersökningen, under förundersökningen och under brottmålsrättegången. Objektivitetsprincipen upphör dock inte att gälla i och med att det finns en lagakraftvunnen dom. Objektivitetsprincipen gäller också som utgångspunkt när åklagaren ska ta ställning till om en förundersökning bör återupptas sedan en fällande dom i brottmål vunnit laga kraft (se JO 2000/01 s. 69 och JO 2007/08 s. 87).

## 5.6 Författningsreglering av objektivitetsprincipen

**Bedömning:** Objektivitetsprincipen bör regleras i lag vad gäller såväl skedet före förundersökningen som skedet efter denna.

När det gäller brottsutredande verksamhet är objektivitetsprincipen i dag lagfäst endast beträffande själva förundersökningen (23 kap. 4 § RB). Som konstaterats i inledningen till detta kapitel anses dock principen även utan uttryckliga lagbestämmelser gälla såväl före som efter en avslutad förundersökning. Frågan är om det finns skäl att ändra eller komplettera den nuvarande lagregleringen om objektivitet vid utredning av brott.

Av den analys som utredningen presenterat angående objektivitetsprincipens innebörd före och under förundersökningen samt under brottmålsrättegången framgår hur viktig den är för säkerställandet av att oskyldiga personer inte ska dömas för brott. Utredningen har bl.a. pekat på vikten av att objektivitetsprincipen iakttas redan från den första utredningsåtgärden, eftersom det annars finns risk för att bevisning som talar för en persons oskuld går förlorad och för att utredaren blir så färgad av sin egen övertygelse att denne inte kan ta till sig eller objektivt värdera material som kommer fram under den fortsatta utredningen. Vad gäller objektivitetsprincipens innebörd under brottmålsrättegången har utredningen bl.a. framhållit att åklagaren även i detta skede har till uppgift att verka för en materiellt riktig dom och att det därför åligger denne att vara vaksam på om det kommer fram något nytt som talar till den tilltalades förmån och som ger anledning att överväga om utredningen behöver kompletteras. Med hänsyn till att objektivitetskravet är av så grundläggande betydelse för tryggheten av den enskildes rättssäkerhet anser utredningen att kravet bör vara författningsreglerat såväl före och under förundersökningen som under brottmålsrättegången.

I de följande avsnitten redovisar utredningen sina överväganden i frågorna om hur en reglering av objektivitetskravet före och efter förundersökningen bör utformas samt var den bör placeras. Utredningen överväger även om det, mot bakgrund av den analys av objektivitetskravets innebörd under förundersökningen som gjorts ovan i avsnitt 5.4, finns behov av att ändra innehållet i bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB om objektivitet under förundersökningen.



### 5.6.1 En reglering av objektivitetsprincipen före förundersökningen

**Förslag:** Kravet på objektivitet vid brottsutredande verksamhet som sker innan en förundersökning har inletts ska regleras i 23 kap. RB och omfatta alla brottsutredande myndigheter.

Som konstaterats i avsnitt 5.3 gäller objektivitetsprincipen före förundersökningen för alla som har till uppdrag att delta i brottsutredande verksamhet, dvs. polis, åklagare och tjänstemän hos andra brottsutredande myndigheter. Frågan är var en reglering av objektivitetskravet i detta skede bör placeras för att täcka in alla som omfattas av den och hur den bör utformas för att det ska framgå att kravet gäller redan från det att den allra första åtgärden med brottsutredande syfte vidtas.

Till att börja med kan konstateras att det i rättegångsbalken inte finns något kapitel som direkt reglerar skedet före förundersökningen och som av det skälet framstår som naturligt att placera en objektivitetsbestämmelse för detta skede i.

Vad gäller åklagarna finns i och för sig i 7 kap. RB bestämmelser som särskilt tar sikte på dem, men dessa är främst av organisatorisk karaktär snarare än konkreta regler för hur åklagaruppgiften ska utföras. Att placera en bestämmelse om objektivitet före förundersökningen där framstår därför som mindre lämpligt.

I 23 kap. RB, som enligt sin rubrik upptar bestämmelser om förundersökningen, finns även viss reglering som avser skedet före förundersökningen. Exempelvis finns i 3 § tredje stycket föreskrifter om s.k. primärutredning. Bestämmelsen ger polisman rätt att, innan förundersökning hunnit inledas, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Om regleringen av objektivitetskravet före förundersökningen ska föras in i rättegångsbalken, anser utredningen att det ligger närmast till hands att placera den i detta kapitel. Eftersom 4 § innehåller bestämmelsen om objektivitet under förundersökningen, uppnås med en sådan placering dessutom att regleringen av objektivitetskravet vid utredning av brott blir sammanhållen och lätt att överblicka.

Beträffande samtliga brottsutredande myndigheter utom Åklagarmyndigheten skulle ett alternativ kunna vara att föra in en bestämmelse om objektivitetskrav före förundersökningen i de

speciallagar som reglerar respektive myndighets brottsutredande verksamhet. Även om det förslag till en samlad lagreglering av Kustbevakningens rättsliga befogenheter som regeringen förväntas lägga fram under våren 2011 antas av riksdagen (se närmare om detta i avsnitt 15.4.8), handlar det dock om ett flertal lagar. Utöver den förväntade nya lagen berörs polislagen (1984:387), lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott och lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. En nackdel med en sådan reglering är att den blir splittrad. Därtill kommer att åklagarnas brottsutredande verksamhet inte kommer att täckas in. När det gäller regleringen av åklagarnas objektivitetsplikt före förundersökningen finns det enligt utredningens mening inte något egentligt alternativ till att placera denna i rättegångsbalken.

Med hänsyn till det nu anförda gör utredningen bedömningen att det är mest lämpligt att reglera objektivitetskravet under skedet före förundersökningen med avseende på alla brottsutredande myndigheter i rättegångsbalken, närmare bestämt i 23 kapitlet.

### 5.6.2 Bör nuvarande reglering om objektivitet under förundersökningen ändras?

**Bedömning:** Den nuvarande bestämmelsen om objektivitet under förundersökningen bör inte ändras i sak.

Objektivitetsbestämmelsen i 23 kap. 4 § RB har följande lydelse.

Vid förundersökning skola ej blott de omständigheter, som tala emot den misstänkte, utan även de som äro gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratagas.

Mot bakgrund av den analys av objektivitetskravet som utredningen redovisat i avsnitt 5.4 finns det anledning att fråga sig om bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB väl speglar innebörden av objektivitetskravet eller om det finns ett behov av att ändra bestämmelsen i sak.

I nämnda analys av objektivitetskravet under förundersökningen har utredningen kommit fram till att det innefattar en skyldighet för utredaren att överväga alternativa hypoteser och att utreda

sådana som framstår som rimliga (när det fortsättningsvis i detta avsnitt talas om alternativa hypoteser avses enbart sådana som framstår som rimliga). Utredningen har vidare framhållit att skyldigheten att beakta och ta till vara omständigheter och bevis som talar till den misstänktes förmån inte är inskränkt till material som utredaren händelsevis råkar på under utredningen, utan att objektivitetskravet även innebär att utredaren måste söka efter sådant som talar för alternativa hypoteser.

Det skulle kunna göras gällande att objektivitetsbestämmelsens nuvarande ordalydelse inte klart ger uttryck för skyldigheten att överväga och utreda alternativa hypoteser eller för skyldigheten att söka efter material som stödjer sådana hypoteser. För att kravet på att beakta och ta till vara material som talar till förmån för den misstänkte ska kunna uppfyllas, är det dock en naturlig förutsättning att utredaren också överväger vilka alternativa händelseförlopp som kan finnas. Det är ju omständigheter och bevis som stödjer alternativa hypoteser som utgör det material som talar till förmån för den misstänkte. Vidare menar utredningen att termen *beakta* får anses innefatta även *söka efter*. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att den nuvarande objektivitetsbestämmelsens lydelse på ett tillräckligt sätt återger kärnan i objektivitetskravet under förundersökningen. Enligt utredningens mening finns det därför inte något behov av att ändra innehållet i denna bestämmelse.

### 5.6.3 En reglering av objektivitetsprincipen under brottmålsrättegången

**Förslag:** En bestämmelse om att objektivitetsprincipen gäller för åklagaren även sedan åtal väckts ska föras in i 45 kap. RB.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 5.5 upphör inte objektivitetsprincipen att gälla för att förundersökningen avslutas. Såväl åklagare som poliser och tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter måste fortsätta att iaktta objektivitetsprincipen i den mån de är engagerade i skedet efter förundersökningen.

Poliser och tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter har normalt slutfört sitt brottsutredande arbete i och med att för-

undersökningen är klar. I de fall det blir aktuellt för dem att vidta ytterligare utredningsåtgärder efter att åtal väckts, är det antingen därför att åklagaren, t.ex. på grund av att något nytt kommit fram efter att förundersökningen avslutats, anser att utredningen behöver kompletteras eller för att domstolen förordnar om ytterligare utredningsåtgärder (se bl.a. 45 kap. 11 § och 46 kap. 12 § RB). Vid en sådan kompletterande förundersökning gäller enligt 23 kap. 23 § RB i tillämpliga delar vad som stadgas i 23 kap. RB. Detta innebär att bestämmelsen om objektivitet i 23 kap. 4 § RB blir tillämplig i dessa situationer.

För åklagaren förhåller det sig annorlunda. Skedet efter förundersökningen är speciellt för åklagaren, eftersom han eller hon, om åtal väcks, därefter blir part i målet och då aktivt ska driva processen mot den tilltalade. Det finns ingen lagreglering av det krav på objektivitet som utredningen har slagit fast gäller för åklagaren såväl vid övervägandena kring om åtal ska väckas som efter det att åtal väckts och under hela brottmålsrättegången (bortsett från den ovan beskrivna situationen när åklagaren vidtar kompletterande utredningsåtgärder). För att tydliggöra att objektivitetskravet fortsätter att gälla för åklagaren även efter att förundersökningen har avslutats, föreslår utredningen att det införs en lagregel om detta.

När det gäller placeringen av en regel om åklagarens objektivitetsplikt efter förundersökningen, finns det enligt utredningen framför allt tre alternativ; 23, 45 eller 46 kap. RB.

46 kap. RB innehåller bestämmelser om huvudförhandling i mål där det förs allmänt åtal. Bestämmelsen om åklagarens objektivitet efter förundersökningen bör dock inte enbart omfatta huvudförhandlingen, utan även skedet från det att förundersökningen avslutas och fram till det att huvudförhandlingen inleds. Mot bakgrund härav anser utredningen att bestämmelsen inte bör placeras i 46 kap. RB.

Ett alternativ är att samla all reglering rörande objektivitetskravet i 23 kap. 4 § RB. En sådan placering ger en god helhetsbild av objektivitetskravet. Regeln bör då också kunna utformas så att det framgår att det inte finns någon "punkt" när objektivitetskravet upphör att gälla och därmed komma att omfatta även skedet efter laga kraftvunnen dom. Eftersom 23 kap. RB handlar *om förundersökning* menar dock utredningen att det finns en risk att bestämmelsen blir alltför undanskymd och svår att hitta om den placeras där.

45 kap. RB handlar enligt sin rubrik om väckande av allmänt åtal, om förberedelse och om avgörande av mål utan huvudförhandling. Om bestämmelsen om åklagarens objektivitet efter förundersökningen placeras i detta kapitel kan den täcka in inte bara själva huvudförhandlingen, utan även skedet från det att åtal väckts fram till huvudförhandlingen. Liksom när det gäller det föregående alternativet kan denna bestämmelse anses omfatta även skedet efter laga kraftvunnen dom. Med en placering av bestämmelsen i 45 kap. RB uppnås dessutom att de regler som gäller efter förundersökningen hålls samlade.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är mest lämpligt att föra in bestämmelsen om åklagarens objektivitetsplikt under brottmålsrättegången i 45 kap. RB.

## 6 Förundersökningsledarens ansvar

I avsnitt 2.1 har utredningen redovisat tillämpliga bestämmelser och utgångspunkter för frågan om vem som ska leda en förundersökning. I normalfallet är det en åklagare eller en polismyndighet som leder en förundersökning. Enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) ansvarar undersökningsledaren för brottsutredningen. Av bestämmelsen framgår att förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Undersökningsledaren ska, enligt samma bestämmelse, se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Han eller hon ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.

### 6.1 Förundersökningsledarens uppgifter

De uppgifter som ankommer på en förundersökningsledare är inte närmare preciserade i rättegångsbalken (RB). Ett skäl för detta angavs i samband med RB:s tillkomst vara att förundersökningar sinsemellan är så olika att regleringen av naturliga skäl måste göras utan alltför många detaljföreskrifter för att bli praktiskt tillämpbar. Regleringen i RB och FUK är därför i detta avseende i princip begränsad till sådant som berör inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter, dvs. tvångsmedelsanvändning och andra rättssäkerhetsfrågor såsom rätten till offentlig försvarare, rätten att ta del av förundersökningen samt rätten att begära kompletteringar av utredningen.

Oavsett om förundersökningen är polis- eller åklagarledd är uppgifterna i huvudsak desamma. Inte heller helhetsansvaret skiljer sig åt. Emellertid har åklagaren i vissa avseenden mer långtgående befogenheter än en polisiär förundersökningsledare.

Juristkommissionen, som tillsattes med anledning av mordet på statsminister Olof Palme, uttalade att förundersökningsledarens uppgifter är (SOU 1987:72 Del 2 s. 296)

- att dra upp riktlinjer för utredningsarbetet,
- att besluta om tvångsmedel och andra åtgärder som ankommer på förundersökningsledaren,
- att fortlöpande följa utredningsarbetet, göra bedömningar och ge direktiv för fortsatta åtgärder,
- att avsluta utredningsarbetet helt eller delvis så snart förhållandena ger anledning till det
- samt att utöva kontroll över att utredningen bedrivs objektivt och på ett sätt som tillgodoser enskildas rättssäkerhetsintressen.

### 6.1.1 Åklagarens särskilda befogenheter under förundersökningen

Som nämnts har åklagaren vissa befogenheter som en polisiär förundersökningsledare saknar. Framställningar till domstol om åtgärder från domstolen under förundersökningen är i princip förbehållet åklagare. Det gäller t.ex. skyldigheten att vid behov hos rätten begära rättspsykiatrisk undersökning (10 § FUK) samt möjligheterna att begära förordnande av sakkunnig (23 kap. 14 § RB) och bevisupptagning inför rätten under förundersökningen (15 § samma kapitel). Åklagarinträde kan också komma att aktualiseras vid eventuella domstolsprövningar av t.ex. beslag eller kvarhållande av försändelser (27 kap. 6 resp. 9 §§ RB). I lag och förordning anges dock bara att befogenheterna ankommer på förundersökningsledaren. Ett undantag är framställning angående förordnande av särskild företrädare för barn där åklagaren särskilt utpekats som behörig (4 § lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). Av ÅFS 2005:9 framgår emellertid att åklagaren ska överta förundersökningsledningen när annan åtgärd än förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde krävs under utredningen. Behörigheten för polisiära förundersökningsledare att begära förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde tillkom 2009 genom en ändring i de angivna föreskrifterna. Ändringen kan få till följd att en relativt ansenlig mängd polisledda brottsutredningar, där framställningar om målsägandebiträde och offentlig försvarare påkallas, inte längre

endast av denna anledning behöver överlämnas till åklagare för övertagande av förundersökningsledningen.

I bestämmelserna om tvångsmedel i 24–28 kap. RB anges vem som har behörighet att fatta beslut, vilket kan vara rätten, åklagaren, undersökningsledaren och i förekommande fall även en enskild polisman. Enligt ÅFS 2005:9 ska dock åklagare överta ledningen av förundersökningen när fråga uppkommer om användande av annat tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB än husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärrning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag. Ledningen av förundersökningen kan sedan åtgärden vidtagits och det i övrigt befinns lämpligt återföras till polismyndigheten, utom i fall då det förekommit ett sammanhängande frihetsberövande på mer än 24 timmar (jfr 19 a § lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m.).

Andra uppgifter som exklusivt ankommer på åklagaren som förundersökningsledare är

- att pröva ansökningar om besöksförbud (7 § lagen [1988:688] om besöksförbud),
- att föra bevisstalan (38 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare),
- att fatta beslut om inhämtande av personutredning (2 § lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m.),
- att hantera internationella frågor rörande utlämning, överlämnande eller överföring av lagföring m.m.,
- att besluta om förundersökningsbegränsning,
- att besluta om åtalsunderlåtelse
- samt att företa särskild åtalsprövning.

## 6.2 Åklagares rätt att begära biträde av polismyndigheten m.m.

Av 23 kap. 3 § andra stycket RB framgår att när förundersökningen leds av åklagare får han eller hon vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det, inom ramen för förundersökningen. Grunden för bestämmelsen är vad som förefaller tämligen självklart, nämligen att det inte är rimligt att åklagaren vidtar alla åtgärder i en utredning själv. Även om det inte möter några lagliga hinder för en åklagare att bedriva för-



undersökning utan biträde av polispersonal får det anses vara en högst teoretisk situation. Åklagarmyndighetens resurser är inte dimensionerade för en sådan ordning samtidigt som en åklagare saknar de befogenheter som en polisman har när det gäller våldsanvändning för att genomföra åtgärder i tjänsten.

Bestämmelsen är utformad på så sätt att åklagaren ges en rätt att använda polispersonal. Polismyndigheten är dock inte skyldig att alltid ställa personal till förfogande, vilket kan sägas innebära att åklagaren är beroende av ett väl fungerande samarbete för att kunna få tillgång till utredningsresurser av olika slag. Åklagarmyndigheten har alltså inte någon rätt eller möjlighet att styra polisens resursanvändning med undantag för den biträdesrätt som rättegångsbalken ger. Dessa regler tar emellertid sikte endast på åklagarens möjlighet inom ramen för en specifik förundersökning. Frågor som rör polisens interna organisation, den praktiska arbetsledningen, fördelning av arbetsuppgifterna, semesterplanering och annat som hör samman med tjänstgöringstider m.m., ekonomiska frågor, arbetarskydd etc. – dvs. frågor som typiskt sett ankommer på arbetsgivaren – ligger utanför förundersökningsledarens uppgifter.

Det kan i sammanhanget nämnas att företrädare för Åklagarmyndigheten enligt 2 kap. 9 § polisförordningen (1998:1558) har rätt att delta i och yttra sig vid polisstyrelsens och polisenämndernas sammanträden och att få sin mening antecknad till protokollet. Vidare är polismyndigheten ålagd att vid planering och uppföljning av polisverksamheten nära samverka med Åklagarmyndigheten (3 kap. 4 § nämnda förordning).

Polismyndigheten kan alltså, när åklagaren begär biträde, i princip hänvisa till att resurser saknas för att genomföra de direktiv som åklagaren gett. En inte helt ovanlig situation är att åklagaren i en åklagarledd förundersökning ger direktiv om utredningsåtgärder, men att dessa inte verkställs eller i vart fall kraftigt fördröjs på grund av att polisen saknar resurser för ändamålet. Saken rör i dessa fall inte sällan bedrägerier och andra liknande brottstyper med låg prioritet. Grov brottslighet är däremot regelmässigt högprioriterad och torde inte drabbas av detta. Myndigheternas intressen av att snabbt utreda och lagföra sådan brottslighet sammanfaller i regel.

Justitieombudsmannen (JO) har under senare år meddelat ett stort antal beslut där han funnit skäl att kritisera i huvudsak polisen för långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten. Kritik har även framförts mot åklagare och har till stor del bestått i

att denne inte varit tillräckligt pådrivande för att förmå polisen att vidta de åtgärder som han eller hon redan gett direktiv om (se t.ex. JO 2003/04 s. 82 och JO 2004/05 s. 85 och 90). JO har påpekat att åklagaren i en sådan situation inte bör nöja sig med att skicka påminnelser till polisen utan även personligen bör kontakta utredaren eller dennes chef för att höra efter vilka utredningsåtgärder som vidtagits. Om inte detta ger önskad effekt, bör åklagaren vända sig till kammarchefen som i sin tur får föra ärendet vidare till högre polisiära befattningshavare.

JO:s kritik har föranlett Åklagarmyndigheten att utfärda föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning av pågående förundersökningar (ÅFS 2007:5). I korthet överensstämmer dessa med den uppfattning JO haft om hur förundersökningsledaren och kammarchefen bör agera i situationer med långsam handläggning. Åklagaren är enligt föreskrifterna t.ex. ålagd att minst en gång varannan månad göra en genomgång av de ärenden som vederbörande ansvarar för. Den ansvarige åklagaren bör vidare underrätta kammarchefen i det fall påstötningar i olika former gjorts vid minst tre tillfällen eller åtta månader förflutit utan att utredningen förts framåt. Vidtagna åtgärder i aktuellt syfte ska också enligt föreskrifterna dokumenteras.

Justitiekanslern (JK) har i ett ärende från 1988 (JK-beslut 1988 s. 82) berört frågan om rätten för polisen att vägra biträde då grunden varit en annan än resursbrist. Saken avsåg handläggningen av en åklagarledd förundersökning där Rikskriminalpolisen biträdde. Åklagaren hade begärt att ett förhör skulle hållas med en misstänkt person som befann sig utomlands. Rikskriminalpolisen hänsköt frågan till Rikspolisstyrelsen som avslog åklagarens begäran. Avslaget grundade sig på att den av åklagaren begärda medverkan från Rikskriminalpolisen inte stått i rimlig relation till den resursinsats som skulle krävas och till det förutsedda resultatet av åtgärden. Rikspolisstyrelsen angav även i sitt svar till JK att en åklagares begäran om utredningsbiträde torde kunna ifrågasättas på grundval av legalitets-, behovs- eller proportionalitetsprincipen. JK konstaterade angående tillämpligheten av legalitetsprincipen att det av allmänna rättsgrundsatser följer att polismyndigheten kan vägra biträde i det fall åklagaren beslutar om en åtgärd som står i uppenbar strid mot lag. JK uttalade vidare att Rikspolisstyrelsens uppfattning skulle kunna tolkas så att polismyndigheten inte bara i extrema fall utan rent allmänt skulle ha rätt att pröva lagligheten av en åtgärd som beslutats av åklagare. En sådan överprövnings- eller

tillsynsuppgift ankom det enligt JK uppenbarligen inte på polismyndigheten att fullgöra. Likaledes skulle en självständig prövning från polisiärt håll av åklagarens ställningstagande i en förundersökning med avseende på behovs- eller proportionalitetsprincipen i grunden strida mot den ansvarsfördelning som gäller för förundersökningsförfarandet. Enligt JK förelåg inte någon oklarhet om vad som författningsenligt gäller beträffande åklagarens befogenheter och ansvar och inte heller den rollfördelning som föreligger mellan åklagaren som förundersökningsledare och polismyndigheten.

### **6.3 Åklagarens allmänna befogenheter att styra det polisiära arbetet under förundersökningen**

När åklagaren som förundersökningsledare tilldelats resurser uppkommer frågan hur långt dennes allmänna befogenheter sträcker sig när det gäller att styra polisens arbete under utredningen. Den ovan nämnda Juristkommissionen behandlade frågan i sin rapport (a.a. s. 111 ff.) och konstaterade att den rättsliga regleringen i RB och FUK enbart erbjuder en ram för hur brottsutredningar ska ledas och bedrivas. Utgångspunkten borde enligt kommissionen vara syftena med en förundersökning där rättegång och dom i slutändan är det styrande perspektivet. Eftersom det ankommer på åklagaren att föra talan i domstol är det rimligen lagstiftarens avsikt att denne också har det avgörande inflytandet när det gäller underlaget för utförandet av uppgiften. Enligt Juristkommissionen måste emellertid beaktas att polisen besitter särskild kompetens och särskilda resurser när det gäller brottsutredning i allmänhet. Även om åklagaren formellt leder förundersökningen är det ofrånkomligt att polisen i det praktiska genomförandet har ett ansvar för spanings- och utredningsarbetets bedrivande. Till detta kommer, vilket särskilt gör sig gällande i stora resurskrävande utredningar, polisens ansvar för resursanvändning och därtill hörande frågor av organisatorisk och administrativ natur.

Enligt kommissionen fyller åklagarens förundersökningsledarskap främst två funktioner. Den ena är en tillsyns- och kontrollfunktion innebärande att åklagaren svarar för att utredningen bedrivs snabbt och effektivt och för att kravet på objektivitet upprätthålls. Den andra är ledningsfunktionen. En fungerande förundersökningsverksamhet förutsätter att det vid delade meningar finns någon som ytterst har ansvar och

bestämmanderätt i fråga om utredningens uppläggning och genomförande. Den uppgiften åvilar förundersökningsledaren. Vad som enligt Juristkommissionen emellertid kan vålla problem är att bestämmanderätten när det gäller utredningens uppläggning och genomförande i den praktiska tillämpningen kan vara svår att avgränsa mot polismyndighetens ansvar för polisarbetets organisation, för resursanvändningen och för ledningen av spaningsarbetet. Kommissionen anförde vidare att det i olika sammanhang pekats på att ansvarsområdena är sådana att det föreligger risk för ett slags dubbelkommando. Det framhölls dock att i praktiken skulle avgränsningsproblemen med få undantag lösa sig på ett naturligt och enkelt sätt genom att åklagaren endast beslutar om sådana åtgärder han eller hon vill ha utförda medan polisen beslutar hur spaningsarbetet lämpligast bör utföras. Enligt en uppfattning i den debatt som vid tidpunkten fördes skulle detta också vara så långt som åklagarens befogenheter sträckte sig. Resursfrågor och politiska överväganden skulle uteslutande ankomma på polisiära beslutsfattare.

I normala fall är en sådan uppdelning både praktisk och ändamålsenlig enligt kommissionen. Åklagarens möjligheter att effektivt styra förundersökningen i händelse av meningsskiljaktigheter mellan polis och åklagare skulle dock minska om kompetensfördelningen drogs upp efter dessa riktlinjer. Juristkommissionens slutsats blev, mot bakgrund av de förutsättningar angående innebörden av förundersökningsledarskapet som angivits, att åklagarens formella befogenheter borde sträcka sig längre än så. Resonemanget mynnade ut i följande uttalande (a.a. s. 113).

I förundersökningsledaruppgiften måste anses ingå inte endast det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt de genomförs och hur olika åtgärder skall prioriteras sinsemellan. Vad gäller resursanvändning och organisation kan åklagaren alltid framställa önskemål hos polismyndigheten när dess biträde begärs med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Polismyndigheten är visserligen inte skyldig att lämna det biträde som begärs om det t.ex. saknas resurser för ändamålet, men torde inte kunna vägra på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utrednings-synpunkt bör läggas upp eller inriktas. Har åklagaren begärt och fått ett visst antal polismän tilldelade för förundersökningen, torde han därefter kunna förfoga över vilka uppgifter de skall tilldelas och hur arbetet skall bedrivas.

## 6.4 Närmare om Granskningskommissionens slutsatser i fråga om ansvar m.m.

En fråga som anknyter till utredningens direktiv är om det tämligen vidsträckt ansvar som åligger förundersökningsledaren, och som särskilt berör åklagaren som undersökningsledare, framstår som rimligt och ändamålsenligt.

Problematiken har berörts av Granskningskommissionen som även denna tillsattes efter mordet på statsminister Olof Palme. I arbetet ingick att göra bedömningar och värderingar av brottsutredningsarbetet med anledning av mordet. Eftersom förundersökningen då redan varit föremål för granskningar av tidigare kommissioner angavs i direktiven att granskningen i första hand skulle avse det som inte tidigare behandlats. 1999 lämnade kommissionen slutbetänkandet *Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme* (SOU 1999:88). Utredningen konstaterade bl.a. följande (s. 990 f.).

Förundersökningsledaren förfogar inte över polisens resurser, men har likväl ett ansvar för att de resurser som används i den förundersökning det gäller används på ett riktigt sätt.

---

Vårt intryck är emellertid att det helt och hållet betraktas som polisens ensak hur det skall förfaras i dessa för utredningsarbetets uppläggning och resursanvändning ändå centrala frågor. Det saknas alltså en ledningsstyrning från förundersökningsledningens sida. – Som vi förstått förundersökningsledningen anser den inte att den har något ansvar för eller inflytande över förhållanden av detta slag.

Angående rollfördelningen mellan åklagare och polis uttalade kommissionen bl.a. följande (s. 994 ff.).

Det synes väl vara så att såväl förundersökningsledningen som polisen finner det naturligt att de utgör olika organisationer som svarar för olika delar av mordutredningen eller svarar för den på olika sätt. Att detta är ägnat att göra ansvarsfördelningen svårbelyst behöver inte utvecklas. Det öppnar för att placera ansvaret i det utrymme som uppstår mellan dessa bägge organisationer, dvs. det hamnar ”mellan stolarna”.

När vi till förundersökningsledningen och spaningsledningen ställt frågan: vem har ansvaret för att detta brott klaras upp? har de bägge svarat, att det är gemensamt. Från förundersökningsledningens sida har därefter tillagts, att förundersökningsledaren har det slutliga ansvaret. Så måste det också förhålla sig; det följer av att förundersökningsledaren enligt lag leder förundersökningen. Gemensamt kan ansvaret vara så tillvida, att alla som arbetar med en fråga som denna

har ansvar för att arbetet blir framgångsrikt. Men såväl det reella som det formella ansvaret för att detta mord skall klaras upp ligger på förundersökningsledaren.

I praktiken synes de som är verksamma med brottsutredningsarbetet emellertid inte uppfatta ansvarsfrågan på det sätt de säger sig göra. Om förundersökningsledningen fullt ut tog konsekvenserna av detta ansvar skulle den styra och lägga sig i polisarbetet på ett sätt som ganska snart skulle kunna äventyra samarbetsklimatet och leda till motsättningar liknande dem som uppkom det första utredningsåret. Det torde vara ett av skälen till att ledningsansvaret från förundersökningsledningens sida utövas med distans. Konsekvensen blir att förundersökningsledaren ansvarar för saker han eller hon valt att inte styra eller lägga sig i.

---

Vår grundläggande iakttagelse är att åklagaren som förundersökningsledare sakligt sett intresserar sig olika mycket för olika delar av det totala utredningsarbetet, men likväl ansvarar för helheten. När --- på sin tid uttalade att han som förundersökningsledare inte ville vara ansvarig för polisarbetet som han inte kontrollerade, var detta juridiskt tvivelaktigt, eftersom han formellt hade ansvar för detta. Men det var i sak begripligt. Det ledde som bekant till att förundersökningsledarskapet delades.

---

Den ordning som kommit att stadfästas är att åklagaren som förundersökningsledare formellt skall ansvara för sådant som han eller hon de facto inte kontrollerar, och som de inblandade parterna – polis och åklagare – inte heller anser att åklagaren skall lägga sig i. Det betyder att det formella och det sakliga ansvaret inte är kongruenta, vilket i sin tur lägger grunden för de brister, spänningar och oklarheter som vi iakttagit ---. Vi anser att denna oklarhet --- motverkar möjligheten att under samlad ledning och tydligt ansvar bedriva en effektiv mordutredning.

## 6.5 Frågan om skilda organisationer

Problematiken kring åklagarens begränsade möjligheter att styra över polisens resurser aktualiserar frågan om den organisatoriska strukturen av brottsutredningsverksamheten. Tidigare utredningar har i olika sammanhang kommit att beröra saken.

Åklagarutredningen – 90, som hade i uppdrag att utreda åklagarverksamheten och förundersökningsreglerna och som i juni 1992 överlämnade betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende*, ansåg att den nuvarande ordningen med åklagare och polis i skilda organisationer skulle bibehållas. Utredningen beskrev tre huvudmodeller för möjlig organisationsstruktur. Den ena var enligt nuvarande

ordning. En andra modell gick ut på att kriminalpolisverksamheten överflyttades till åklagarväsendet och den tredje modellen bestod av att åklagarna flyttades över till polisen. Utredningens argument för att inte göra några grundläggande ändringar i den rådande strukturen var huvudsakligen att den tillsyns- och kontrollfunktion som åklagarna har över polisens utredningsarbete skulle kunna bibehållas och att rättssäkerheten i den brottsbekämpande verksamheten bäst gynnades på så vis (se SOU 1992:61 Del A s. 323 ff.). Utredningen ansåg dock att en utvidgning av samarbetet mellan myndigheterna var angeläget. Det anfördes bl.a. att åklagaren har en roll att spela när det gäller resursprioriteringar och att han eller hon därför ska ges ett inflytande över prioriteringsfrågorna på lokal nivå. Företrädare för Åklagarmyndigheten föreslogs få rätt och skyldighet att närvara i polisstyrelsen när frågor som berörde åklagarverksamheten behandlades.

Till skillnad från Åklagarutredningen – 90 bedömde Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) i delbetänkandet *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare* (SOU 2005:84) att åklagarnas tillsyns- och kontrollfunktion kan upprätthållas även om man tillhör samma organisation som polisen. BRU menade att med en tydlig roll- och ansvarsfördelning behövde det grundläggande kravet på rättssäkerhet inte äventyras med en gemensam organisation. Det anfördes att en avgörande nackdel med den nuvarande organisationsstrukturen är att polisen efter egen bedömning ställer resurser till förfogande för den brottsutredning som åklagaren leder. Det hade enligt utredningen varit bättre om polis och åklagare på det lokala planet tillhört samma organisation och där arbetat efter samma prioriteringar. Emellertid omfattades inte frågan om polis och åklagare bör inordnas i en och samma organisation av de direktiv som givits utredningen, varför den ansåg sig förhindrad att föreslå en sådan förändring. Det konstaterades att en av bristerna i den rådande ordningen är att åklagaren inte har några som helst formella möjligheter att beordra fram de polisresurser som kan behövas i en brottsutredning och att polisen inte heller har någon uttrycklig skyldighet att avdela de utredningsresurser som behövs. Utredningen föreslog att polismyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten skulle avdela resurser för den verksamhet som åklagaren leder. På så vis skulle polismyndigheternas ansvar att ställa resurser till åklagarens förfogande tydliggöras (a.a. s. 177 f.)

## 6.6 Något om den tidigare s.k. anvisningsrätten och det odelbara förundersökningsledarskapet

Tidigare angavs i 23 kap. 3 § andra stycket RB att åklagare hade rätt att meddela anvisningar för förundersökningens bedrivande då polismyndigheten var förundersökningsledare. Den s.k. anvisningsrätten togs bort genom en lagändring som trädde i kraft 1995. Regeringen uttalade att om en åklagare anser sig behöva meddela formella anvisningar så är den naturliga åtgärden att han utnyttjar sin rätt att överta ledningen av förundersökningen. Därigenom tvingas han också ta ansvar för sina anvisningar. Det påpekades dock att detta inte innebär att åklagare inte ska ge råd och synpunkter när sådana efterfrågas i de fall polisen leder förundersökningen. Tvärtom ansågs en sådan dialog ofta vara angelägen (prop. 1994/95:23 s. 82).

En fråga som är nära knuten till den om anvisningsrätten, och vice versa, gäller förundersökningsledningens odelbarhet, som något berörts i det föregående. Rättsläget om tillåtligheten av att låta dela förundersökningsledarskapet var tidigare oklart. I kölvattnet av utredningen om mordet på statsminister Olof Palme och de konflikter som i samband därmed kom att uppstå mellan polis och åklagare tillsattes den tidigare nämnda Juristkommissionen samt vad som kom att kallas den parlamentariska kommissionen. Den förstnämnda kommissionen ansåg att ett delat förundersökningsledarskap kan föra med sig allvarliga risker och då inte enbart risken för mer eller mindre öppna konflikter mellan åklagare och polis. Den mest väsentliga invändningen är enligt kommissionen att man kan förledas att begränsa utredningen i den del som avskiljs från förundersökningen i övrigt för att ställas under åklagarens ledning. För att rätt kunna bedöma grunden för misstankarna mot en viss person måste åklagaren ha överblick över utredningen i dess helhet och därmed underlag för att avgöra vilka andra möjligheter som finns än att det är den misstänkte som är skyldig (SOU 1987:72 s. 100 ff.).

Den parlamentariska kommissionen instämde i de skäl som Juristkommissionen anförde och tillade att det förefaller föga rationellt att på det aktuella sättet dela ledningen av en och samma organisation (SOU 1988:18 s. 84 ff.).

JK bedömde å sin sida i ett beslut från 1986 (JK-beslut 1986 s. 161) att en delning av ansvaret i vissa fall måste vara tillåtet. Han konstaterade att det vid tidpunkten inte fanns några föreskrifter



som hindrade en delning av förundersökningsledarskapet på det sätt som skett i Palmeutredningen, dvs. att åklagaren fungerade som förundersökningsledare för en eller flera misstänkta medan polismyndigheten ledde förundersökningen i övrigt. Den mest påtagliga risken för att konfliktsituationer ska uppstå vid delat ansvar för förundersökningen låg enligt JK i det förhållandet att det kommer fram omständigheter vid den av polismyndigheten ledda delen av undersökningen som har betydelse också för den åklagarledda delen. JK framhöll vikten av information till åklagaren i en sådan situation. Under förutsättning att klara ansvarsgränser dras upp och erforderlig information utbyts ansåg JK att en delning av ansvaret för en förundersökning väl kunde gagna en effektiv och rättssäker brottsutredning. Enligt hans uppfattning hade de konfliktsituationer som uppstått vid utredningen av mordet på Olof Palme sin grund i mera personliga motsättningar mellan företrädare för ledningsgruppen och åklagaren än i principiellt olika uppfattningar om ansvaret för förundersökningens ledning.

Regeringen anslöt sig till den linje och de argument som kommissionerna gett uttryck för, vilket mynnade ut i ett förtydligande av lagtexten i 23 kap. 3 § RB som trädde i kraft 1995. Samtidigt togs anvisningsrätten bort.

Av bestämmelsen framgår nu att ledningen av förundersökningen *avseende brottet* ska övertas av åklagaren under vissa förutsättningar. Tidigare angavs endast att åklagaren övertog förundersökningen, vilket hade lett till det beskrivna tolkningsutrymmet när det gällde möjligheten att dela förundersökningsledarskapet (se t.ex. det nyss nämnda JK-beslutet). I förarbetena anges att förtydligandet markerar dels att åklagaren ansvarar för förundersökningen i sin helhet och således inte bara beträffande den misstänkte, dels att en förundersökning avgränsas genom det brott den avser och inte genom vilka personer som berörs. Vidare anförs att detta i och för sig inte behöver innebära att en viss uppdelning av det dagliga arbetet inte kan ske. Reglerna om förundersökningen ger generellt polis och åklagare stora möjligheter att utforma förfarandet efter vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet. Detta anges gälla även beträffande hur ledningsansvaret utövas i praktiken. Det betonas dock att det alltid är åklagaren som har det yttersta ansvaret för förundersökningen, även om polisen i praktiken ska stå för de resurser som behöver tas i anspråk (prop. 1994/95:23 s. 81 f.).

## 6.7 Ansvarsfördelningen när flera åklagare handlägger samma ärende

### 6.7.1 Inledning

Utgångspunkten i reglerna om ledning av förundersökning i RB och FUK är att det endast finns en åklagare i varje förundersökning eller process. Perspektivet är individbaserat; det är alltså inte åklagarmyndigheten eller polismyndigheten som beslutar om t.ex. tvångsmedel. Ett undantag är att polismyndigheten enligt 24 kap. 8 § tredje stycket RB kan besluta att häva ett uppenbart felaktigt gripande innan åklagarkontakt tas. Ett annat är att det enligt 23 kap. 3 § RB är polismyndigheten (eller åklagaren) som ska fatta beslut om att inleda förundersökning.

Reglerna är således inte anpassade efter den inte helt ovanliga situationen att två eller flera åklagare i större ärenden arbetar tillsammans under förundersökningen och i den påföljande domstolsprocessen.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i en gemensam inspektion granskat handläggningen av det uppmärksammade Knutbyärendet. Inspektionen mynnade ut i den s.k. Knutbyrapporten, som lämnades i augusti 2005 (RPS/ÅM 2/05). Två åklagare arbetade tillsammans under i princip hela handläggningen av ärendet. En slutsats som dras i rapporten är att det är av yttersta vikt att frågan om vem som leder förundersökningen och därmed bär ansvaret för denna framstår som absolut klar. Osäkerhet kring denna fråga kan få förödande konsekvenser för resultatet av förundersökningen (a.a. s. 13). Vidare framhålls vikten av att dokumentera vem som vid ett givet tillfälle leder förundersökningen och när byte av förundersökningsledare sker.

Det kan nämnas att frågorna kring en förstärkt åklagarfunktion inte rör de situationer där olika åklagare är involverade i olika skeden eller moment av processen. Så är t.ex. fallet när annan åklagare än förundersökningsledaren har målet i tingsrätten eller hovrätten eller när olika åklagare handlägger ett och samma ärende under jourtid.

### 6.7.2 I vilka fall kan åklagarförstärkning aktualiseras?

Åklagarmyndigheten har i en promemoria, *Förstärkt åklagarfunktion – när flera åklagare handlägger samma ärende* (RättsPM 2008:3), i olika hänseenden behandlat situationen när flera åklagare arbetar gemensamt inom ramen för en förundersökning. I promemorian anges bl.a. i vilka fall det kan bli aktuellt med denna handläggningsform. Åklagarmyndigheten har identifierat fyra olika typfall vilka redogörs för nedan.

#### Omfattande ärenden

Det vanligaste situationen då två eller flera åklagare arbetar gemensamt i en förundersökning är när utredningen är av mer omfattande och komplicerad karaktär. Arbets sättet är särskilt vanligt i omfattande mål om ekonomisk brottslighet, där förundersökning kan pågå i flera år och domstolsprocessen bli utdragen. I den nämnda promemorian (s. 5) anges att det även vid handläggningen av vissa medelstora ärenden kan vara lämpligt med förstärkning på åklagarsidan.

Riksåklagaren tillsatte 2003 en arbetsgrupp, benämnd Förtroendegruppen, med uppdrag att analysera kvaliteten i de olika leden i brottmålsprocessen och lämna förslag på eventuella förbättringar i syfte att uppnå mer hållbara domslut. Arbetet mynnade året efter ut i rapporten *Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet*. Det nu aktuella området berördes något i rapporten och det framhölls att det i vissa större och komplicerade mål bör vara huvudregel att två åklagare delar på arbetet under såväl förundersökningen som i domstolsprocessen (sid. 43). Enligt arbetsgruppen skulle arbetsformen kunna bidra till en ökad kvalitet inte bara i det enskilda målet utan också långsiktigt genom att kunskaper och erfarenhet sprids till fler åklagare.

Ytterligare en arbetsgrupp tillsatt av riksåklagaren har behandlat frågan om förstärkt åklagarfunktion. Arbetet inleddes 2005 och avslutades i december 2006 genom att skriften *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift* presenterades. Uppdraget gick ut på att identifiera ytterligare åtgärder för att effektivisera handläggningen av större ärenden av komplicerat slag. Arbetsgruppen instämde i vad som uttalats av Kvalitetsgruppen angående kvalitetshöjning, men framhöll också effektivitets-

vinsterna med systemet (a.a. s. 49). Det anfördes att det faktum att endast en åklagare hanterar förundersökningen och därmed är den enda person som är inläst på materialet medför en stor risk i så måtto att det kan leda till stora effektivitetsförluster i händelse av t.ex. sjukdom hos den handläggande åklagaren. Vidare pekades på utsattheten vid en eventuell hotsituation (se mer om detta i nästa avsnitt). Enligt arbetsgruppen borde även i andra fall än de nämnda en dubblering – och därigenom möjligheten till arbetsfördelning – vara en fördel med hänsyn till effektiviteten och kvaliteten. Som goda exempel framhölls Malexander- och Knutbymålen (a.a. s. 50). Den sammanfattande bedömningen blev att det som regel alltid bör vara två åklagare som hanterar förundersökning och rättegång i stora mål. Härigenom kan enligt arbetsgruppen kvaliteten öka, tidsutdräkt undvikas och sårbarheten minska.

I den ovan nämnda rättsliga promemorian från Åklagarmyndigheten (RättsPM 2008:3), som upprättats i vägledande syfte för den operativa åklagarverksamheten, anges att då ett ärende består av flera förundersökningar med samma misstänkt – t.ex. grova stölder eller rån – kan en praktisk lösning vara att dela upp förundersökningarna mellan åklagarna. Åklagare A är i ett sådant fall förundersökningsledare avseende vissa brottsmisstankar och åklagare B avseende andra misstankar. Åklagare A kommer i dessa fall att vara biträdande förundersökningsledare i de delar som åklagare B handlägger och tvärtom.

### Ärenden med särskild hotbild

En annan situation då åklagarförstärkning kan aktualiseras är när det finns en särskild hotbild i ärendet. Det kan då av mer strategiska skäl finnas anledning att flera åklagare är handläggare både under förundersökning och vid huvudförhandling. Genom att åklagaren så att säga har flera ansikten minskar riskerna för personfokusering, vilket försvårar för en potentiell gärningsman att på något sätt störa handläggningen.

I promemorian (s. 6) framhåller Åklagarmyndigheten att det vid huvudförhandling är särskilt lämpligt att två åklagare hela tiden närvarar i rättssalen och att båda är aktiva i processen. Om ärendet i och för sig inte är så omfattande, men hotbilden är påtaglig, kan det enligt myndigheten finnas skäl att låta två åklagare som inte exponerat sig under förundersökningen driva målet i domstol.

## Utbildningssyfte

Enligt Åklagarmyndigheten är det också angeläget att i utbildningssyfte engagera flera åklagare i samma ärende. Förtroendegruppen ansåg att arbets sättet var ett sätt att öka kvaliteten inom åklagarväsendet. Detta genom att erfarenhet och kunskap om svårare mål sprids till fler åklagare. I första hand är tanken att yngre åklagare i större ärenden ska biträda äldre och mer erfarna kollegor. Arbets sättet bidrar inte enbart till spridning av kunskap utan innebär också att den äldre åklagaren avlastas. Det framhålls att mer erfarna åklagare även kan ha utbyte av att vara biträdande åklagare vid handläggning av ärenden där en yngre kollega är förundersökningsledare.

## Massgripanden m.m.

I vissa fall är det på förhand känt att en särskild händelse kommer att äga rum och att detta kan innebära gripande av många personer samtidigt. Exempel på sådana situationer kan vara s.k. högriskmatcher i fotboll eller demonstrationer av olika slag. Enligt Åklagarmyndigheten kan det vara lämpligt att då engagera flera åklagare. Detsamma gäller när större tillslag planeras och detta förväntas leda till en omfattande tvångsmedelsanvändning. Genom att förstärka åklagarkapaciteten i de nämnda situationerna kan besluten fattas snabbare och dokumentationen förbättras.

### 6.7.3 Flera åklagare med ansvar för samma förundersökning när en fråga om resning uppkommit

Utredningen har i delbetänkandet *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde* (SOU 2009:98 s. 71 f.) berört en situation som i praktiken kan få till följd att två åklagare blir ansvariga för olika delar av en och samma förundersökning. Vid brott med flera personer inblandade är det inte ovanligt att lagföring av dessa sker genom flera olika rättegångar. En person kan alltså dömas för brottet medan förundersökningen fortfarande pågår mot andra personer. Om den först dömda ansöker om resning kan det under vissa förutsättningar leda till att den åklagare som handlägger resningsärendet, vilket är riksåklagaren om det gäller en hovrättsdom, beslutar att

nya utredningsåtgärder ska vidtas i anledning av ansökan. Dessa åtgärder måste vidtas inom ramen för den förundersökning som i det aktuella exemplet fortfarande pågår och som handläggs av en annan åklagare. Riksåklagaren blir då i egenskap av förundersökningsledare formellt sett ansvarig för den del av förundersökningen som avser den tidigare dömdes delaktighet i brottet, medan den lokale åklagaren ansvarar för utredningen i övrigt. Situationen innebär således att två åklagare formellt sett blir ansvariga för en utredning som avser ett och samma brott, vilket inte är i överensstämmelse med principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Problematiken behandlas närmare i avsnitt 7.4.3.

Det ska tilläggas att om resningsärendet avser en tingsrättsdom uppstår inget problem eftersom lokal åklagare då är förundersökningsledare i båda delarna.

#### **6.7.4 Justitieombudsmannens syn på åklagarförstärkning och arbetsfördelning**

Justitieombudsmannen (JO) har i ett ärende granskat åklagares handläggning av förundersökningen gällande mordet på utrikesminister Anna Lindh (JO 2006/07 s. 54). I utredningen var två åklagare engagerade.

JO anför att principen om det odelbara förundersökningsledarskapet har goda skäl för sig. Han framhåller att det är en given fördel om förundersökningsledarens uppgift fullgörs av en person med ansvar för och överblick över förundersökningen i dess helhet. Med en sådan ordning står det alltid klart vem som har att fatta beslut om t.ex. tvångsmedel och det finns ingen risk att utredningen försvåras av att det råder skilda uppfattningar mellan olika beslutsfattare.

JO konstaterar dock att principen om det odelbara förundersökningsledarskapet inte alltid är möjlig att upprätthålla. Som exempel nämns att förundersökningsledaren under en kortare eller längre tid kan vara förhindrad att fullgöra sin uppgift och att en annan åklagare då ska ha möjlighet att träda in. Vidare hindrar inte principen att flera åklagare arbetar tillsammans i ett större ärende under ledning av en förundersökningsledare och inte heller att någon av de biträdande eller assisterande åklagarna tillfälligt axlar uppgiften som förundersökningsledare när den ordinarie

förundersökningsledaren har förhinder. JO påpekar att bestämmelsen i 1 a § FUK inte kan tolkas så, att den åklagare som är förundersökningsledare är ansvarig för beslut som under en förundersökning fattas av annan åklagare. I annat fall skulle det straff- och disciplinrättsliga ansvaret för fel och försummelser vid myndighetsutövning som sker inom ramen för en förundersökning knappast kunna göras gällande. Bestämmelsen måste enligt JO i stället förstås så, att den ordinarie förundersökningsledaren har ett övergripande ansvar för förundersökningens bedrivande, men inte för beslut som en annan befattningshavare fattar. När en åklagare tillfälligt träder in i ett ärende får denne rollen som förundersökningsledare och är då givetvis ansvarig för sina beslut.

JO berör också något hur åklagarnas samarbete i det s.k. Knutbyärendet var upplagt. I det fallet var en åklagare utsedd att leda förundersökningen och en annan åklagare assisterade. Huvudåklagaren stod i princip för beslutsfattandet. JO instämde i den uppfattning som kommit till uttryck i den tidigare nämnda Knutbyrapporten, nämligen att det är av yttersta vikt att frågan om vem som leder en förundersökning och därmed bär ansvaret för den framstår som absolut klar.

I Anna Lindh-utredningen arbetade de båda åklagarna på plats hos polisen tillsammans med spaningsledningen under de första dagarna. Båda fattade då beslut om tvångsmedel. JO tolkade det som att båda åklagarna tillsammans arbetade med förundersökningen och att de var för sig fattade beslut, dvs. att båda fungerade som förundersökningsledare. Beträffande tiden efter det initiala skedet gjordes en uppdelning mellan åklagarna efter behov och de föreföll, enligt JO, inte ha tjänstgjort samtidigt.

JO uttalade därefter följande angående arbetsfördelningen mellan åklagarna i den aktuella utredningen.

Det är --- givet att det i omfattande förundersökningar kan vara lämpligt att flera åklagare är insatta i, och arbetar med, en förundersökning. Det helhetsansvar som förundersökningsledaren har enligt 1 a § FUK och det principiella synsätt som bär upp denna regel kan däremot enligt min mening inte frångås genom att arbetet organiseras så att en åklagare, sida vid sida med den åklagare som är förundersökningsledare, fattar beslut om exempelvis tvångsmedel. En sådan ordning som åklagarna synes ha tillämpat under de första dagarna av den aktuella förundersökningen kan inte vara avsedd. I de fall där flera åklagare deltar i arbetet samtidigt är det viktigt att det även i det praktiska arbetet klart framgår vem av dem som är förundersökningsledare och att det är den personen som utövar de befogenheter som

tillkommer denne, såsom att fatta beslut om tvångsmedel. En sådan ordning har såvitt framgått tillämpats i t.ex. Knutbyärendet.

Det är däremot --- självfallet godtagbart att en biträdande åklagare under viss tid träder in och ersätter förundersökningsledaren när denne av någon anledning är förhindrad att utöva sitt ledarskap. Den biträdande åklagaren kan då givetvis, på eget ansvar, fatta beslut i ärendet. Mot den ordning som jag har uppfattat att A.B. och K.P. tillämpade vid utövandet av förundersökningsledarskapet efter de inledande dagarna har jag därför inte någon erinran. Jag noterar härvid att A.B. uppgett att utredningsmännen var väl medvetna om vem de skulle vända sig till.

### 6.7.5 Åklagarmyndighetens syn på åklagarförstärkning och arbetsfördelning

I den tidigare nämnda promemorian rörande förstärkt åklagarfunktion (RättsPM 2008:3) redogör Åklagarmyndigheten för sin uppfattning om hur arbetsfördelningen bör ske i ett ärende där flera åklagare arbetar tillsammans under en förundersökning.

JO har i det ovan angivna avgörandet uttalat att en annan åklagare än den ordinarie förundersökningsledaren måste kunna träda in då denne är förhindrad att fullgöra sin uppgift. Detta för att förundersökningen ska kunna drivas framåt. Åklagarmyndigheten har i anledning av denna ståndpunkt angett två typ-situationer då en åklagare, som i och för sig är i tjänst och arbetar med det gemensamma ärendet, får anses vara helt eller delvis förhindrad att utöva sitt förundersökningsledarskap.

Den första situationen avser massgripanden i samband med t.ex. våldsamt upplopp. Det konstateras att det kan vara näst intill omöjligt för en ensam åklagare att – med beaktande av kraven på skyndsamt handläggning och dokumentation – handlägga i vart fall förundersökningens inledningsskede. Om det i ett sådant fall inte var möjligt att dela upp beslutsfattandet mellan flera åklagare finns det, enligt Åklagarmyndighetens uppfattning, en avsevärd risk att beslut om anhållande eller hävande av gripande fattas för sent och inte står i överensstämmelse med skyndsamhetskravet i 24 kap. 8 § RB. Att därutöver hantera dokumentationen korrekt beskrivs som nästan ogörligt. En situation som liknar den vid massgripanden är större planerade tillslag där ett stort antal personer ska höras och beslut därefter fattas rörande frågor om frihetsberövande, beslag etc. I båda fallen bör det enligt Åklagarmyndigheten finnas möjlighet att dela upp beslutsfattandet på flera åklagare.



Det andra typfallet som Åklagarmyndigheten beskriver är att två åklagare arbetar med en förundersökning och den biträdande åklagaren bedömer att ett beslut måste fattas omedelbart, men denne inte har möjlighet att komma i kontakt med förundersökningsledaren. I sådana brådskande situationer kan, enligt Åklagarmyndigheten, den biträdande åklagaren själv fatta det aktuella beslutet. Det påpekas att detta är en av förtjänsterna med att två åklagare är engagerade i samma ärende, nämligen att polisen kan få ett snabbt beslut av någon som är inläst på ärendet och därmed inte behöver vända sig till jourhavande åklagare.

Åklagarmyndigheten framhåller att gemensamt för de fall där en och samma förundersökning hanteras av flera åklagare är att det i varje givet läge genom noggrann dokumentation måste stå helt klart vem som är förundersökningsledare (jfr Knutbyrapporten). Polisen måste alltid veta vem som leder förundersökningen och vem de i första hand ska vända sig till. Vidare anförts att beslut av större vikt, t.ex. om tvångsmedel, ska fattas av annan än förundersökningsledaren endast om det finns särskilda skäl. Det kravet kan vara uppfyllt om det t.ex. rör sig om massgripanden eller sådana brådskande fall som nyss beskrivits.

## 7 Överväganden och förslag angående förundersöknings- ledarens ansvar

### 7.1 Inledning

Undersökningsledaren är enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) ansvarig för förundersökningen i dess helhet.

Frågor kring åklagarens ansvar som förundersökningsledare uppmärksammades särskilt av Granskningskommissionen, som tillsattes efter mordet på statsminister Olof Palme. Kommissionen konstaterade att det förhållandet att åklagaren formellt ansvarar för sådant som han eller hon inte har kontroll över, och som polis och åklagare för övrigt inte heller anser att åklagaren ska lägga sig i, innebär att det formella och det sakliga ansvaret inte är överensstämmande. Enligt kommissionens uppfattning kan detta i sin tur leda till brister, spänningar och oklarheter mellan dem som arbetar med förundersökningen (SOU 1999:88 s. 994).

Utredningens uppdrag är att överväga om det finns behov av att mer utförligt författningsreglera förundersökningsledarens ansvar för åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning. Vidare ska utredningen överväga om åklagaren som förundersökningsledare bör ansvara för åtgärder som polisen eller annan brottsutredande myndighet vidtar med stöd av sin egen behörighet.

Utredningen har också i uppdrag att analysera vad det innebär i ansvarshänseende att två eller flera åklagare arbetar med samma förundersökning.

## 7.2 Förundersökningsbegreppet och innebörden av helhetsansvaret

**Bedömning:** Förundersökningsledarens ansvar, som det kommer till uttryck i 1 a § andra stycket FUK, bör förstås som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande.

Bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken (RB) ger inget entydigt svar på frågan om vad som ska anses utgöra en förundersökning och vad som ska anses utgöra flera sådana. Det finns inga regler om sammanföring av flera förundersökningar till en och inte heller regler om uppdelning av en förundersökning i flera. 23 kap. 1 § RB ger närmast det intrycket att en förundersökning skulle avse ett visst brott. I ett och samma ärende kan dock hanteras många brott av skilda gärningsmän och i praktiken anser man nog att det som handläggs gemensamt med ett och samma aktomslag utgör en förundersökning, dvs. man uppfattar förundersökningsbegreppet på samma sätt som målbegreppet. (Se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, 23:5).

Det bör enligt vad Fitger uttalar inte tillåtas att en och samma gärning – i den mening som avses i 30 kap. 9 § och 45 kap. 5 § RB – blir föremål för olika förundersökningar. Det begreppet är knutet till den enskilde brottslingens agerande. Om utredningen kan avslutas beträffande en av flera gärningsmän, bör detta för åtals väckande i princip kunna tillåtas utan hinder av att undersökningen beträffande övriga gärningsmän fortsätter (jfr 23 kap. 20 § RB). Det får dock inte ske någon sådan uppdelning att det i olika förundersökningar eller med olika undersökningsledare handläggs olika tänkbara gärningsmän till vad som är endast en gärning (a.a. 23:5).

Den slutsats som kan dras är att en förundersökning allra minst måste omfatta en gärning. Vad som utgör en gärning kan inte delas upp på flera förundersökningar. Den omständigheten att flera gärningar och flera gärningsmän av praktiska eller andra skäl ofta behandlas i samma förundersökningsprotokoll innebär emellertid inte nödvändigtvis att det blir fråga om en och samma förundersökning. En annan sak är att man i vardagliga sammanhang i sådana fall i regel talar om "förundersökningen", trots att utredningen i stort rymmer många gärningar och gärningsmän i

olika konstellationer och därför i själva verket kan utgöra flera förundersökningar.

Det saknas motivuttalanden eller andra klargöranden om den närmare innebörden av bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK om att förundersökningsledaren har ett ansvar för förundersökningen i dess helhet. För en tolkning av bestämmelsen kan man emellertid få ledning av bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB i den lydelse som den paragrafen fick vid en lagändring 1995.

Det var framförallt Juristkommissionens uttalanden, men även vad den parlamentariska kommissionen och Åklagarutredningen – 90 gett uttryck för angående det odelbara förundersökningsledarskapet (se avsnitt 6.6), som låg till grund för de förtydliganden av lagtexten i 23 kap. 3 § RB som gjordes 1995. Numera framgår av denna bestämmelse att ledningen av förundersökningen *avseende brottet* ska övertas av åklagaren under vissa förutsättningar. Tidigare angavs endast att åklagaren övertog ledningen av förundersökningen, vilket hade lett till ett tolkningsutrymme ifråga om möjligheten att dela förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polis (se bl.a. JK-beslut 1986 s. 161).

Av förarbetena till lagändringen framgår att lagstiftaren genom förtydligandet ville markera dels att åklagaren ansvarar för förundersökningen i sin helhet och således inte bara beträffande den misstänkte, dels att en förundersökning avgränsas genom det brott den avser och inte genom de personer som berörs. Det anges vidare att detta i och för sig inte behöver innebära att en viss uppdelning av det dagliga arbetet inte kan ske. Reglerna om förundersökningen ger generellt polis och åklagare stora möjligheter att utforma förfarandet efter vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet. Detta anges gälla även beträffande hur ledningsansvaret utövas i praktiken. Det betonas dock att det alltid är åklagaren som har det yttersta ansvaret för förundersökningen, även om polisen i praktiken ska stå för de resurser som behöver tas i anspråk (prop. 1994/95:23 s. 81 f.). Det är efter lagändringen och införandet av 1 a § FUK som Granskningskommissionen har gjort de tidigare nämnda uttalandena om bristande överensstämmelse mellan det formella och det sakliga ansvaret.

Av det anförda drar utredningen slutsatsen att syftet med bestämmelsen om helhetsansvaret i 1 a § andra stycket FUK egentligen är att ge uttryck för principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Förundersökningsledaren kan inte avskilja någon del av brottsutredningen, oavsett om det gäller

misstänkta personer eller annat, och är därför i alla lägen ansvarig för helheten. Bestämmelsen bör alltså tolkas så, att det är förundersökningsledarens övergripande arbetsuppgift att driva förundersökningen med ett helhetsperspektiv, vilket förutsätter att ledarskapet undantagslöst måste utövas av endast en person.

Begreppet *ansvar* i bestämmelsen mynnar visserligen ytterst ut i det straff- och disciplinrättsliga ansvar som kan komma ifråga på grund av fel och försummelser begångna under en förundersökning. Frågan är emellertid om avsikten med bestämmelsen är att förundersökningsledaren ska bära ett straff- och disciplinrättsligt ansvar för åtgärder som inom ramen för en förundersökning vidtas av andra med stöd av egen behörighet. Så har bestämmelsen inte heller tolkats av bl.a. JO. Det skulle nämligen få orimliga konsekvenser om bedömningen i ett tjänstefelsärende tog sin utgångspunkt i ansvarsbestämmelsen i FUK. I sådant fall skulle det vara fråga om ett slags strikt straffrättsligt ansvar för förundersökningsledaren.

Slutsatsen kan synas självklar, men enligt utredningens uppfattning kan formuleringen i 1 a § andra stycket FUK, som inte är närmare motiverad än vad som redogjorts för ovan, leda tankarna till någon form av sanktionerat ansvar jämförbart med straff- och disciplinansvaret.

Det nu sagda hindrar naturligtvis inte att bedömningen av tjänstefelsansvaret i ett specifikt ärende kan ta avstamp i bestämmelsen i FUK. Så torde t.ex. kunna vara fallet om förundersökningsledaren allvarligt försummat sin uppgift att driva förundersökningen framåt.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att förundersökningsledarens ansvar som det uttrycks i 1 a § andra stycket FUK bör förstås som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande, som i första hand mer handlar om roll- och arbetsfördelning än om ansvar i straffrättslig bemärkelse.

### 7.3 Omfattningen av förundersökningsledarens formella ansvar

**Bedömning:** Förundersökningsledarens helhetsansvar kan inte anses omfatta åtgärder som andra befattningshavare vidtar med stöd av sin egen behörighet inom ramen för en brottsutredning.

Förundersökningsledaren kan i formellt hänseende sägas vara ytterst ansvarig för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas under en förundersökning. Han eller hon kan också sägas ha ett principiellt ansvar för på vilket sätt de genomförs samt hur åtgärderna prioriteras sinsemellan (SOU 1987:72 s. 113). Det torde även ingå i förundersökningsledarens uppgift att se till att de resurser som ställts till förfogande i en utredning används på ett riktigt sätt (se bl.a. SOU 1999:88 s. 990 f.). Detta trots att i vart fall åklagaren som förundersökningsledare saknar möjlighet att dimensionera och planera resurstilldelningen i ett enskilt ärende. Den enda möjligheten för åklagaren att påverka resursfrågan är att utnyttja rätten att begära biträde av polismyndigheten för att genomföra utredningen (23 kap. 3 § andra stycket RB). Någon skyldighet för polismyndigheten att ställa personal m.m. till förfogande finns emellertid inte.

En självklar utgångspunkt är att förundersökningsledaren ansvarar för de beslut om tvångsmedel och andra åtgärder som han eller hon själv fattar. Såsom ansvaret har uppfattats av bl.a. Juristkommissionen omfattar det dock även hur åtgärderna genomförs. Ett exempel skulle då kunna vara att förundersökningsledaren beslutar om husrannsakan hos en misstänkt person i ett uttalat syfte, men att några särskilda instruktioner för hur åtgärden rent faktiskt ska gå till inte ges, t.ex. på grund av att det inte anses behövligt. Om husrannsakingen därefter genomförs i strid med reglerna i 28 kap. 6 § RB, t.ex. genom att verkställas kl. 02.00 utan särskilt skäl, skulle kunna anföras att förundersökningsledaren enligt 1 a § andra stycket FUK är ytterst ansvarig inte bara för själva beslutet om åtgärden, vilket är självklart, utan också för tillvägagångssättet vid verkställigheten.

Ett annat exempel för att illustrera ett sådant strikt genomförande- eller verkställighetsansvar skulle kunna vara en situation där undersökningsledaren beslutar att en misstänkt person ska förhöras och i samband med detta delges skäligen misstanke. Om

förhørsledaren i anslutning till förhöret av någon anledning inte upplyser den misstänkte om rätten till biträde av försvarare (jfr 12 § FUK), kan hävdas att förundersökningsledaren i formellt hänseende är ansvarig för felaktigheten, dvs. att även sådana detaljer omfattas av det föreskrivna ansvaret. Det bör tilläggas att förundersökningsledaren självfallet måste vara ansvarig för sådana anvisningar om verkställigheten av en åtgärd som denne själv beslutat om (jfr t.ex. JO 1991/92 s. 108). Särskilt vid tvångsmedelsanvändning får den som fattat beslutet anses ha ett ansvar att överväga även verkställighetsfrågor. Beslutsfattaren bör t.ex. inte kunna ge den verkställande myndigheten fria händer om det är påkallat med verkställighetsföreskrifter (jfr Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 101). Frågan om vem som har ansvaret blir aktuell först i de fall sådana föreskrifter vid beslutstidpunkten inte framstått som nödvändiga och därför inte meddelats, men verkställigheten sedan kommer att ske på ett felaktigt sätt.

Även sådana åtgärder som andra befattningshavare än förundersökningsledaren vidtar med direkt stöd av sin egen behörighet inom ramen för den aktuella förundersökningen skulle kunna omfattas av ansvaret. Vad gäller tvångsmedel finns t.ex. bestämmelser i 24–28 kap. RB som ger polisman befogenhet att under vissa omständigheter besluta om tvångsmedel. Vanligtvis fattas dessa beslut i nära anslutning till att ett brott har begåtts och innan förundersökningsledaren trätt in, men det är inte ovanligt att åtgärderna vidtas även i ett senare skede av utredningen.

I brådskande fall får en polisman t.ex. gripa en misstänkt person utan ett föregående anhållningsbeslut (24 kap. 7 § RB). Vidare får han eller hon fatta beslut om husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation om det föreligger vad som benämns fara i dröjsmål (28 kap. 5 och 13 §§ RB). Under samma förutsättning får polisman även ta lös egendom i förvar samt ta föremål i beslag (26 kap. 3 § andra stycket resp. 27 kap. 4 § andra stycket 2 RB). Motsvarande befogenheter finns för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen (se bl.a. 26 och 27 §§ lagen [2000:1225] om straff för smuggling). Det finns ingen definition av begreppet fara i dröjsmål. Det ska dock vara så bråttom att ändamålet med en åtgärd går förlorad om man väntar med att företa åtgärden (Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 297 f.).

Förutom reglerna om behörighet för polisman att besluta om tvångsmedel kan nämnas att förhørsledaren under vissa förutsättningar har behörighet att under förundersökningen förordna

om hämtning till förhör. Det ska röra sig om situationer där förhørsledaren har rätt att gripa eller medta personen ifråga till förhör eller där det föreligger fara i dröjsmål (6 § FUK). Även ett sådant beslut skulle kunna hävdas falla inom ramen för förundersökningsledarens formella helhetsansvar enligt 1 a § andra stycket FUK.

Förundersökningsledaren har även ett formellt ansvar för att de resurser som avdelats för den aktuella utredningen används på ett riktigt och ändamålsenligt sätt. I fråga om förundersökningsledarens möjlighet att påverka resurstilldelningen finns anledning att skilja på förundersökningar som leds av åklagare respektive annan brottsutredande myndighet. Om utredningen är åklagarledd innebär detta att förundersökningsledningen ligger hos en annan myndighet än den som i praktiken utreder brottet. Åklagaren saknar då formell möjlighet att bestämma hur ärendet resursmässigt ska prioriteras hos den myndighet som biträder åklagaren. Detta är naturligtvis en konsekvens av att det är fråga om två separata myndigheter. I det fall förundersökningen leds av t.ex. polisen torde inte sällan förundersökningsledaren ha möjlighet att påverka hur ärendena ska prioriteras och hur resursfördelningen ska ske. Möjligheten för förundersökningsledaren att påverka dessa frågor är dock kopplad till hur renodlad dennes roll är i det enskilda fallet. Graden av renodling skiljer sig åt mellan olika myndigheter och enheter, även om strävandena generellt sett kan sägas gå mot en fokusering på funktionen som förundersökningsledare. Det sagda innebär alltså att andra förundersökningsledare än åklagare i enskilda fall kan ha möjlighet att påverka vilka resurser som tillförs en utredning beroende på hur tjänstebefattningen är utformad.

Det skulle kunna anföras att undersökningsledarens helhetsansvar enligt 1 a § andra stycket FUK formellt sett omfattar inte bara en riktig användning av resurserna, utan också i vilken utsträckning utredningen prioriteras och tillförs resurser. Konsekvensen av en sådan ordning skulle bli att åklagaren, och i förekommande fall även renodlade förundersökningsledare vid andra myndigheter, principiellt ansvarar för sådant som ligger helt utanför deras kontroll.

Tidigare har redovisats att JO under senare år i ett relativt stort antal fall har funnit anledning att kritisera i första hand polismyndigheten för långsam handläggning av brottsutredningar. Kritik har emellertid även riktats mot åklagaren som för-



undersökningsledare och har då bestått i att denne inte påmint och drivit på polismyndigheten i tillräckligt stor utsträckning för att få till stånd de åtgärder som han eller hon gett direktiv om (se t.ex. JO 2003/04 s. 82). Åklagarmyndigheten har utfärdat föreskrifter och allmänna råd som behandlar frågor om uppföljning och påminnelser i pågående förundersökningar (se ÅFS 2007:5). Problematiken med långsam handläggning är inte sällan ett utflöde av bristande resurser hos polismyndigheten. Den kritik som trots detta riktats mot åklagaren i nämnt hänseende skulle kunna uppfattas som att åklagaren som förundersökningsledare i vart fall indirekt har att svara även för resurstilldelningen i den pågående förundersökningen.

Förundersökningsledaren har vidare ansvar för inriktningen på utredningen. Detta ansvar är delvis sammankopplat med kravet på en riktig resursanvändning. Genom att fortlöpande följa utredningen och göra bedömningar av utrednings- eller spaningsläget torde riskerna för en felaktig inriktning minska och en korrekt användning av resurserna främjas. Ett aktivt förundersökningsledarskap bidrar också allmänt sett till att stärka objektiviteten i utredningen samt tillgodose enskildas rättssäkerhetsintressen.

En annan viktig uppgift som ankommer på förundersökningsledaren är att avsluta en förundersökning när det finns anledning till det. Dröjsmål med att avsluta en färdig utredning kan bl.a. leda till ett åsidosättande av enskildas rättssäkerhet. Detsamma gäller om en förundersökning läggs ned för snabbt utan att alla åtgärder som rimligen kan förväntas har genomförts.

Ovan har redogjorts för sådant som kan tänkas omfattas av förundersökningsledarens formella ansvar. De exempel som beskrivits är bitvis tillspetsade och avsedda att belysa vad som, i avsaknad av närmare precisering, skulle kunna läsas in i helhetsansvaret såsom det är utformat och mot bakgrund av vad Granskningskommissionen och Juristkommissionen uttalat. Nuvarande ordning skulle vid en sådan tolkning bl.a. innebära att förundersökningsledaren är principiellt ansvarig för alla förundersökningsåtgärder som vidtas eller inte vidtas samt hur de verkställs, även om förundersökningsledaren i praktiken saknar möjlighet att utöva den detaljkontroll som skulle krävas för att kunna axla ett sådant ansvar. Utrymmet för avsteg från helhetsansvaret skulle då vara i princip obefintligt.

Utredningen har dock inte uppfattat bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK på detta sätt. Den måste i stället, som framgått ovan,

förstås som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande, som i första hand tar sikte på ledningen av arbetet, dvs. att det ankommer på förundersökningsledaren att svara för att utredningen hanteras i ett sammanhang, som en helhet. Detta är ett utflöde av principen om det odelbara förundersökningsledarskapet.

Justitieombudsmannen har i det tidigare nämnda ärendet JO 2006/07 s. 54, som avsåg situationen att två åklagare arbetade med samma förundersökning, också uttalat att föreskriften i 1 a § andra stycket FUK måste förstås så, att den ordinarie förundersökningsledaren har ett övergripande ansvar för förundersökningens bedrivande, men inte för beslut som en annan befattningshavare fattar. I annat fall skulle, enligt JO, det straff- och disciplinrättsliga ansvaret knappast kunna göras gällande. Med annan befattningshavare avsågs i det fallet en annan åklagare.

Det är inte självklart att detta uttalande kan sägas gälla även t.ex. polisiära befattningshavares beslut i en åklagarledd förundersökning. Utredningen har dock svårt att finna några bärande skäl för varför tolkningen bara skulle gälla åklagare som tillfälligt övertar förundersökningsledningen.

Principen torde således vara att var och en som med stöd av sin egen behörighet fattar ett beslut eller genomför en åtgärd inom ramen för en förundersökning också bär det fulla ansvaret för åtgärden. På samma sätt som en åklagare inte kan göras ansvarig för en annan åklagares självständiga beslut borde alltså inte heller förundersökningsledaren ansvara för andra befattningshavares åtgärder. Förutsättningen är dock att förundersökningsledaren inte i strid med principen om det odelbara förundersökningsledarskapet avskiljt någon del av utredningen och därmed avsiktligt överlåtit till annan att besluta om sådant som ankommer på honom eller henne själv. Det måste nämligen anses vara stor skillnad på en sådan åtgärd och på t.ex. en situation där en förhørsledare med stöd av sin behörighet förordnat om hämtning av en person till förhör eller att en polisman vid fara i dröjsmål beslutat om husrannsakan eller motsvarande.

### 7.3.1 Bör förundersökningsledarens ansvar regleras närmare?

**Bedömning:** Förundersökningsledarens ansvar för olika åtgärder som vidtas inom ramen för en brottsutredning lämpar sig inte för en närmare författningsreglering.

I 1 a § andra stycket FUK anges endast att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet samt att han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Förutom de tidigare nämnda förarbetsuttalandena saknas egentlig vägledning för vad som i praktiken omfattas av ansvaret. Frågan är om det är möjligt och ändamålsenligt att, i enlighet med utredningens direktiv, närmare författningsreglera förundersökningsledarens ansvar för olika åtgärder som vidtas inom ramen för en brottsutredning.

En fördel med att närmare precisera innebörden av ansvaret är att förutsebarheten skulle öka. Om det för berörda befattningshavare inom de brottsutredande myndigheterna genom en detaljerad reglering stod helt klart vem som formellt ansvarade för vad, skulle tryggheten i ledning, styrning och beslutsfattande öka. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att minska de oklarheter ifråga om rollfördelning som i vissa fall kan uppstå mellan dem som arbetar med en förundersökning.

Granskningskommissionen pekade, som nämnts tidigare, särskilt på att en bristande överensstämmelse mellan förundersökningsledarens, i det fallet åklagarens, formella och sakliga ansvar kan leda till just oklarheter, spänningar och brister mellan de personer som är involverade i utredningen (SOU 1999:88 s. 994 f.). Det bör dock framhållas att kommissionens slutsatser i första hand tog sikte på den i många avseenden mycket särpräglade förundersökningen om mordet på statsminister Olof Palme. Bristerna i Palmeutredningen torde i en del avseenden t.ex. kunna tillskrivas de allmänt kärva och speciella förhållandena som tidvis rådde mellan olika intressenter i utredningen.

Även JK har i det tidigare berörda ärendet från 1986 framfört uppfattningen att de konfliktsituationer som uppstått vid den aktuella utredningen hade sin grund mera i personliga motsättningar mellan företrädare för ledningsgruppen och åklagaren än i principiellt olika uppfattningar om ansvaret för förundersökningens ledning (JK-beslut 1986 s. 161). Låt vara att JK i samma

ärende bedömt att en delning av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare i vissa fall kan godtas, en uppfattning som inte torde vara förenlig med gällande rätt.

Vad som framkommit genom bl.a. Granskningskommissionens arbete bör alltså sättas in i sitt sammanhang och tolkas med viss försiktighet om generella slutsatser ska dras. I t.ex. utredningarna rörande Malexandermorden, mordet på utrikesminister Anna Lindh och mordet i Knutby har någon motsvarande problematik inte funnits.

En klar nackdel med att i detalj författningsreglera förundersökningsledarens ansvar, eller närmare arbetsuppgifter, är svårigheten att åstadkomma en heltäckande och meningsfull reglering. Det finns en svårighet i att förutse alla situationer som kan uppkomma och som i sin tur kan aktualisera frågor kring roll- och ansvarsfördelning. Effekten av en alltför detaljerad reglering kan därför bli att vissa sådana situationer hamnar mellan stolarna.

Ett alternativ skulle kunna vara att, vid sidan av det övergripande helhetsansvaret, precisera och särskilt reglera vissa väsentliga delar av ansvarsområdet.

Som tidigare nämnts är det inte rimligt att förundersökningsledaren, ens i formellt hänseende, ska vara att betrakta som ytterst ansvarig för samtliga åtgärder som kan vidtas i samband med en förundersökning. Det gäller framför allt sådant som ligger helt utanför undersökningsledarens kontroll, t.ex. att annan än förundersökningsledaren med stöd av egen behörighet fattar beslut om tvångsmedel inom ramen för förundersökningen. Inte heller kan det förväntas att undersökningsledaren ska lämna detaljinstruktioner avseende sådant som framstår som grundläggande och självklart.

Utredningen anser att det i och för sig kan finnas ett behov av en utförlig reglering av förundersökningsledarens formella ansvar, inte minst med hänsyn till förutsebarheten för dem som arbetar med brottsutredande verksamhet. En sådan reglering riskerar dock att falla på sitt eget grepp, nämligen att ändamålet med att detaljreglera går förlorat om inte alla situationer och infallsvinklar täcks in av lagstiftningen.

Såvitt utredningen kunnat finna förekommer det inte heller inom något annat område av offentlig förvaltning att gränserna för det straffrättsliga och disciplinära ansvaret i detalj regleras genom lag eller annan författning. Det finns också goda skäl för detta, nämligen vad som nyss sagts om risken för att något område

kommer att lämnas oreglerat och därmed riskera att falla utanför ansvarsområdet. När det gäller brottsutredningar bör alltså i likhet med vad som gäller alla andra områden av offentlig verksamhet gränserna för det straffrättsliga och det disciplinära ansvaret prövas när frågan blir aktuell i varje särskilt fall för sig.

Ett annat skäl mot en detaljreglering av ansvaret är att förundersökningsområdet också i andra avseenden är sparsamt reglerat, vilket det finns goda skäl för. Brottsutredningar är sinsemellan så olika att regleringen måste göras utan alltför många detaljföreskrifter för att kunna tillämpas i praktiken.

Vidare är regleringsfrågan enligt utredningens uppfattning beroende av hur det föreskrivna helhetsansvaret ska uppfattas. Som nämnts kan det inte göras några omedelbara kopplingar till eller relevanta jämförelser med det straffsanktionerade tjänstefelansvaret. Förarbetsuttalandena som gjordes i anslutning till lagändringen av 23 kap. 3 § RB bör enligt utredningen tolkas som att ansvarsbestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK är ett uttryck för att förundersökningsledarskapet inte är möjligt att dela och att det ankommer på förundersökningsledaren att upprätthålla denna princip genom att i varje given förundersökning ha en helhetssyn, vilket inte låter sig göras om någon del avskiljs. Utredningen uppfattar alltså bestämmelsen som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande snarare än som en ansvarsbestämmelse i strikt mening. Om regleringen är avsedd att utgöra en sådan generell utgångspunkt, härledd från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet, minskar intresset och behovet av att i författning mer precist beskriva dess innebörd.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det inte är ändamålsenligt att i detalj reglera vad som ska innefattas i förundersökningsledarens ansvar. Däremot kan det finnas anledning att analysera om bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK av tydlighetsskäl bör vara utformad på ett annat sätt än enligt nuvarande lydelse. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 7.5.1.

### 7.3.2 Särskilt om åklagarens ansvar som förundersökningsledare

**Bedömning:** Åklagaren har samma ansvar för förundersökningens bedrivande som andra förundersökningsledare. Detta innebär bl.a. att en åklagare som kopplas in redan under det s.k. spaningsstadiet i en förundersökning har samma formella ansvar som en polisiär förundersökningsledare har i motsvarande situation.

I föregående avsnitt har ansvarsfrågan behandlats utan beaktande av vem som leder förundersökningen, dvs. åklagaren, polismyndigheten eller annan brottsutredande myndighet. Nedan är utgångspunkten att åklagaren är förundersökningsledare.

Den i sammanhanget väsentligaste skillnaden mellan att åklagaren leder förundersökningen och att annan gör det är att två separata myndigheter handlägger samma ärende fast med olika uppgifter. En effekt av detta är, som tidigare nämnts, att åklagaren inte kan påverka hur en utredning prioriteras och vilka resurser som tillförs. På ett övergripande plan har Åklagarmyndigheten ett visst inflytande över polismyndigheternas planering etc. (jfr t.ex. 2 kap. 9 § och 3 kap. 4 § polisförordningen), men detta torde knappast ha någon betydelse i enskilda ärenden.

Det står klart att det ankommer på åklagaren att sörja för prioriteringen och användningen av resurserna i en brottsutredning. Ett sådant ansvar är också nödvändigt för att åklagaren ska kunna styra och leda utredningen på ett tillfredsställande sätt. Däremot kan det inte anses vara helt klarlagt vilket ansvar åklagaren som förundersökningsledare har för resurstilldelningen. JO har vid flera tillfällen riktat kritik mot åklagaren för att denne inte i tillräcklig utsträckning drivit på utredningen genom påminnelser m.m. Det kan alltså konstateras att åklagaren i vart fall är ålagd ett ansvar för att genom påtryckningar försöka få till stånd de utredningsåtgärder som han eller hon gett direktiv om. För att inte riskera oskäligen dröjsmål i förundersökningens framåtskridande måste det även fortsättningsvis vara så att åklagaren är ålagd ett sådant ansvar. I den mån Åklagarmyndighetens riktlinjer på området följs, bör detta inte heller föranleda några orimliga praktiska konsekvenser.

I den stora merparten av brottsutredningar inträder åklagaren som förundersökningsledare först när det finns en skäligen misstänkt person, dvs. när utredningen passerat det rena spaningsstadiet och gått in i utredningsstadiet. I stora och komplicerade ärenden rörande i första hand grova våldsbrott förekommer dock att åklagaren kopplas in redan under spaningsstadiet. I och med att åklagaren då formellt övertar förundersökningsledarskapet upphör polismyndighetens behörighet att besluta om tvångsmedel och andra åtgärder som kräver beslut av undersökningsledaren. Åklagaren övertar därmed också formellt ansvaret för det spanings- och utredningsarbete som bedrivs (SOU 1987:72 Del 2 s. 298).

Arbetet under spaningsstadiet syftar huvudsakligen till att fastställa om brott har begåtts och vem eller vilka som kan misstänkas. I ett större spaningsarbete ingår ofta åtgärder av utpräglad polisiär natur, t.ex. dörrknackning och andra särskilda åtgärder för att få fram namn på tänkbara vittnen. Kriminaltekniska undersökningar och spårning av mobiltelefoner är andra vanligt förekommande åtgärder. Det är polisen som besitter störst kunskaper på dessa områden. Vanligtvis planeras och genomförs också sådana uppgifter relativt självständigt av polisen, medan åklagaren i egenskap av förundersökningsledare löpande hålls underrättad om vad som framkommit för att kunna bedöma den fortsatta inriktningen på utredningen. Detta är en naturlig roll- och kompetensfördelning.

Arbetet under spaningsstadiet är således till stora delar av en annan natur än det som bedrivs i ett renodlat utredningsskede. Frågan är om detta förhållande bör föranleda att åklagarens formella ansvar för spaningsåtgärder i någon mån bör speglas av dennes reellt sett små möjligheter att i detalj styra det arbetet.

En författningsreglerad inskränkning i aktuellt avseende av åklagarens ansvar eller arbetsuppgift är förenad med vissa gränsdragnings- och definitionssvårigheter. En relevant definitionsfråga är t.ex. vilka åtgärder som kan anses ha en sådan renodlad spaningskaraktär att de bör undantas från åklagarens ansvar. Det kan vara svårt att göra en sådan kategorisering. Det är vidare inte ovanligt att spaningsåtgärder vidtas även på utredningsstadiet, varför det inte i samband med en reglering går att göra en gränsdragning mellan åtgärder som vidtas på spaningsstadiet respektive utredningsstadiet. Ett exempel på en sådan situation är att det i förundersökningen finns en misstänkt person och att utredningen såvitt avser denne är inne i en utredningsfas, medan

det fortfarande pågår spaning för att knyta andra personer till brottet och att utredningen i den delen befinner sig på spaningsstadiet. Ett annat exempel är att det pågår spaning för att stärka bevisen mot en misstänkt person och att utredningen därför kan sägas befina sig i utredningsstadiet. Åklagaren måste i båda fallen ha överblick över utredningen i dess helhet.

Just nödvändigheten av att åklagaren i den pågående förundersökningen har en helhetsbild, vilket bl.a. är en förutsättning för att kraven på rättssäkerhet och objektivitet fullt ut ska kunna tillgodoses samt för att tillsyns- och kontrollfunktionen ska kunna utövas, talar för att det formella ansvaret ytterst också ska ligga på åklagaren. Om åtgärder som planeras och genomförs av polisen på spaningsstadiet generellt undantas från åklagarens ansvar, kan det inte uteslutas att utvecklingen i förlängningen skulle gå mot något som liknar ett delat förundersökningsledarskap, vilket inte är önskvärt. En ansvarsfördelning av sådant slag skulle sannolikt minska åklagarens möjligheter att effektivt styra förundersökningen i händelse av meningsskiljaktigheter (jfr SOU 1987:72 s. 113).

Vad som dock framkommit är att det hos många åklagare, av helt förklarliga skäl, kan finnas brister i kunskaperna om polisens spanings- och underrättelseverksamhet samt de metoder som används i samband med detta. En förutsättning för att åklagaren ska kunna leda och styra detta arbete på tillfredsställande sätt är att dennes kunskaper på området ökar. Det fordras därför att åklagare lokalt eller centralt utbildas i dessa frågor.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att det såvitt gäller åklagarens formella ansvar som förundersökningsledare inte bör göras någon skillnad mellan åtgärder av spaningskaraktär och andra åtgärder. Denna uppfattning innebär att polisen även fortsättningsvis kommer att relativt självständigt bedriva spaningsarbete och vidta åtgärder inom ramen för detta, medan åklagaren som förundersökningsledare ytterst har det övergripande ansvaret. Det bör framhållas att åklagaren i denna egenskap givetvis i enskildheter kan lämna konkreta spaningsdirektiv om han eller hon anser det befogat. Den slutliga bestämmanderätten ligger alltid på åklagaren och polisen har en skyldighet att fortlöpande hålla denne underrättad. Trots det anförda skulle den i någon mån bristande överensstämmelsen mellan det sakliga och det formella ansvaret i undantagsfall kunna leda till att det uppstår sådana spänningar och brister som noterats i t.ex. Palmeutredningen. Mot bakgrund av de mycket speciella förhållanden och förutsättningar som förelåg i den



utredningen, präglade av bl.a. personliga motsättningar, bör enligt utredningens uppfattning inte de slutsatser som dragits av Granskningskommissionen ensamma ligga till grund för en ändring av den nuvarande ordningen för ansvars- och arbetsfördelning. Såvitt utredningen erfarit är det mycket ovanligt att den bristande överensstämelsen i praktiken vållar några problem mellan dem som arbetar med en förundersökning.

I utredningens direktiv anges att åklagaren som förundersökningsledare är ansvarig för alla åtgärder som vidtas inom ramen för förundersökningen. Vidare sägs att åklagaren formellt också ansvarar för de åtgärder som t.ex. polisen vidtar med stöd av sin egen behörighet.

Tidigare har redogjorts för att JO, i ett ärende där två åklagare arbetade med samma förundersökning, uttalat att föreskriften i 1 a § andra stycket FUK måste förstås så, att den ordinarie förundersökningsledaren har ett övergripande ansvar för förundersökningens bedrivande, men inte för beslut som en annan befattningshavare fattar (JO 2006/07 s. 54). Utredningens ovan redovisade ståndpunkt är att denna tolkning även gäller för beslut som t.ex. polisiära tjänstemän fattar med stöd av egen behörighet i en åklagarledd förundersökning, dvs. att var och en ansvarar för sina egna beslut. Syftet med bestämmelsen kan inte ha varit att den ska uppfattas på annat sätt. Regleringen ger dock ett visst tolkningsutrymme och därmed en viss osäkerhet rörande ansvarsfördelningen, vilket behandlas nedan.

## 7.4 Ansvarsfördelningen när flera åklagare handlägger samma ärende

### 7.4.1 Allmänna synpunkter

**Bedömning:** Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet hindrar inte att flera åklagare arbetar tillsammans i en förundersökning och att förundersökningsledaren vid förhinder tillfälligt överlämnar ledarskapet till en annan åklagare. Vid ett sådant tillfälligt inträde blir ersättaren att anse som förundersökningsledare och därmed ansvarig för de åtgärder som han eller hon vidtar. För dessa situationer krävs ingen särskild författningsreglering.

I avsnitten 6.7.4 och 6.7.5 har närmare redogjorts för Åklagarmyndighetens respektive JO:s syn på innebörden av att flera åklagare arbetar tillsammans med en förundersökning. Arbetssättet är särskilt vanligt i stora och omfattande mål som avser grov våldsbrottslighet eller ekonomisk brottslighet, men förekommer även i andra ärenden, t.ex. när det finns en särskild hotbild eller om s.k. massgripanden eller motsvarande aktualiseras. Handläggningsformen är i många fall nödvändig för att utredningen ska föras framåt med nödvändig skyndsamhet. Ärendets natur kan även i andra avseenden kräva insatser av flera åklagare.

Enligt vad som tidigare utvecklats saknas utrymme för att dela förundersökningsledarskapet. Kollegialt beslutsfattande är alltså inte möjligt. Synsättet har goda skäl för sig. Det torde inte råda något tvivel om att det är fördelaktigt att förundersökningsledaruppgiften fullgörs av endast en person som har överblick över och ansvar för utredningen i dess helhet. Det odelbara förundersökningsledarskapet säkerställer också att det inte finns någon tvekan om vem som har mandat att fatta t.ex. beslut om tvångsmedel. Inte minst från polisens synpunkt är en sådan tydlighet viktig. I Knutbyrapporten slogs fast att osäkerhet kring frågan om vem som leder förundersökningen kan få förödande konsekvenser för resultatet av förundersökningen. Vikten av att noggrant dokumentera om det är polis eller åklagare som innehar förundersökningsledarskapet framhölls också. Utredningen instämmer i denna uppfattning.

Enligt JO:s mening hindrar inte principen om det odelbara förundersökningsledarskapet att flera åklagare arbetar tillsammans under en förundersökning och att den ordinarie förundersökningsledaren vid förhinder tillfälligt överlämnar uppgiften att leda förundersökningen till någon av de biträdande åklagarna. När en åklagare tillfälligt träder in och fattar beslut blir denne, enligt JO, att anse som förundersökningsledare (JO 2006/07 s. 54).

I en förundersökning ska alltid, så snart det är möjligt, utses en förundersökningsledare. När flera åklagare är engagerade i en utredning måste utgångspunkten vara att förundersökningsledaren står för det huvudsakliga beslutsfattandet. Han eller hon har då också det övergripande ansvaret. Den eller de andra åklagare som arbetar med utredningen måste emellertid i händelse av förhinder hos ordinarie befattningshavare kunna träda in för att ärendet ska kunna drivas framåt. Systemet med jouråklagare och bevakning av åklagartjänster under t.ex. semesterperioder bygger på samma syn-

sätt. I t.ex. Knutbyärendet var upplägget sådant att en åklagare utsågs att leda förundersökningen medan en annan biträdde.

I utredningen rörande mordet på Anna Lindh arbetade under de första dagarna två åklagare, varav en var utsedd till förundersökningsledare, tillsammans hos polisen. Båda fattade i samband med detta beslut om tvångsmedel. JO uttalade att en sådan ordning inte kunde vara avsedd med beaktande av det principiella synsätt som uppstår helhetsansvaret i 1 a § FUK. Däremot hade JO inga invändningar mot det arbetssätt som tillämpades därefter, nämligen att åklagarna tjänstgjorde vid olika tillfällen och i samband med detta fattade beslut. JO noterade att åklagarna uppgett att utredningsmännen var väl medvetna om vem de skulle vända sig till.

Inte sällan uppkommer situationen att förundersökningsledaren tillfälligt är oanträffbar på grund av ett tjänsteåtagande inom ramen för förundersökningen, t.ex. en pågående domstolsförhandling, och att det samtidigt krävs att ett viktigt tvångsmedelsbeslut fattas omedelbart. Åklagarmyndighetens uppfattning (RättsPM 2008:3) är att det då bör vara möjligt för den biträdande åklagaren att kunna träda in som förundersökningsledare och fatta ett sådant beslut. Enligt Åklagarmyndigheten är situationen att jämföra med polismans rätt att ta gods i beslag vid fara i dröjsmål enligt 27 kap. 4 § andra stycket RB. Det anförs att detta är en av de stora vinsterna med att ha dubbla åklagare engagerade i ett ärende, dvs. att polisen i princip alltid kan få ett beslut av en åklagare som är väl insatt i ett omfattande ärende i stället för att behöva vända sig till jourhavande åklagare.

Utredningens uppfattning är att det i en sådan situation handlar om att den biträdande åklagaren tillfälligt träder in som förundersökningsledare och ersätter den ordinarie förundersökningsledaren. Exemplet utgör i det närmaste en variant på det tjänstgöringsförfarande som tillämpades efter den inledande fasen av utredningen rörande mordet på Anna Lindh. Som nyss anförts fann JO ingen anledning att anmärka på arbetssättet i det fallet och under förutsättning att dokumentationen sker på erforderligt sätt samt att den biträdande åklagaren är väl insatt i ärendet bör arbetssättet fungera tillfredsställande. Enligt utredningens mening är det således inte fråga om att flera åklagare delar på förundersökningsledarfunktionen, dvs. ett avsteg från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Det torde alltså enligt nuvarande reglering inte finnas något hinder mot att den biträdande åklagaren träder in som förundersökningsledare när den

ordinarie förundersökningsledaren i och för sig är i tjänst, men inte är anträffbar på grund av andra åtaganden i tjänsten.

Utredningen finner sammantaget ingen anledning att föreslå någon annan ordning än den som JO godtagit och som Åklagarmyndigheten i huvudsak anslutit sig till (se RättsPM 2008:3). En självklarhet i sammanhanget är också att båda åklagarna i en större förundersökning hela tiden är insatta i och har en klar överblick över utredningen i dess helhet.

Vad som nu anförts har fokuserat på utredningar där åklagaren är förundersökningsledare. Det kan dock vara så att det även i utredningar som leds av t.ex. polismyndigheten finns ett behov av att en biträdande förundersökningsledare tillfälligt ersätter den ordinarie av samma skäl som i åklagarfallet. Så länge detta inte innebär ett avsteg från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet finns det inget som hindrar ett sådant arbetssätt.

#### 7.4.2 Massgripanden m.m.

**Bedömning:** När flera åklagare – inom ramen för samma förundersökning – samtidigt fattar beslut om t.ex. tvångsmedel innebär detta ett avsteg från det odelbara förundersökningsledarskapet. I vissa situationer, t.ex. vid s.k. massgripanden, är ett sådant avsteg av rättssäkerhetsskäl nödvändigt. Detta bör författningsregleras.

Åklagarmyndigheten har i RättsPM 2008:3 beskrivit några situationer då en åklagare, som är i tjänst och arbetar med det aktuella ärendet, får anses vara förhindrad att utöva sitt förundersökningsledarskap. En är då många personer samtidigt frihetsberövats genom gripande, s.k. massgripande. Det finns exempel där över 100 personer gripits misstänkta för våldsamt upplopp i samband med en fotbollsmatch. Förutom i samband med idrotts-evenemang kan tänkas att denna mycket ovanliga situation uppstår i anslutning till demonstrationer av olika slag. Vid ett massgripande kan det vara omöjligt för en ensam åklagare, som är förundersökningsledare, att i handläggningens inledningsfas hantera tvångsmedlen utan att åsidosätta kraven på skyndsamt och noggrann dokumentation.

Åklagarmyndigheten har ansett att det, om det i sådana situationer inte är möjligt att dela upp beslutsfattandet på flera åklagare, finns en avsevärd risk att beslut om anhållande eller hävande av gripande sker senare än enligt de krav på skyndsamhet som lagstiftaren ställt upp (jfr 24 kap. 8 § RB). Varje frihetsberövande måste prövas individuellt. Det finns också föreskrifter som anger att åklagare måste dokumentera beslut om tvångsmedel (Åklagarmyndighetens föreskrifter om dokumentation och under rättelser vid tvångsmedel [ÅFS 2005:30]).

Åklagarmyndighetens uppfattning om möjligheten att dela upp beslutsfattandet vid massgripanden gäller även vid större planerade tillslag, där många personer ska förhöras och ett stort antal beslag görs. Skälen för att tillvägagångssättet även i en sådan situation ska kunna tillämpas är desamma som vid massgripanden.

En uppdelning av beslutsfattandet mellan två eller flera åklagare på det sätt som nu beskrivits kan ses som ett avsteg från principen om ett odelbart förundersökningsledarskap. Den omständigheten att flera åklagare inom ramen för samma förundersökning parallellt fattar beslut om t.ex. tvångsmedel kan nämligen uppfattas som en uppdelning av förundersökningsledningen och de befogenheter som är knutna till funktionen, även om en av åklagarna i och för sig formellt utsetts till förundersökningsledare. Situationen skiljer sig från exemplet att ledningen av utredningen av ett eller annat skäl tillfälligt överlämnas från ordinarie förundersökningsledare till en biträdande åklagare, som då blir att anse som förundersökningsledare och ansvarar för undersökningen under denna tid. Snarast kan den jämföras med hur upplägget var initialt i utredningen rörande mordet på Anna Lindh, där två åklagare arbetade sida vid sida och fattade beslut var för sig. Mot bakgrund av förundersökningsledarens helhetsansvar enligt 1 a § andra stycket FUK och det principiella synsätt som uppbär regeln, ansåg JO att ett sådant arbetsätt inte var avsett.

Enligt utredningens mening är slutsatsen i principiellt hänseende korrekt. För att helhetsansvaret fullt ut ska kunna upprätthållas är det en nödvändig förutsättning att endast en person vid varje tidpunkt leder förundersökningen och bär ansvaret för den. Ett starkt skäl för denna ordning är den enskildes rätts-säkerhet. Om inte förundersökningsledaren är insatt i och har en fullständig överblick över utredningen i dess helhet finns en risk att den enskildes rättssäkerhetsintressen inte tillvaratas i nödvändig utsträckning. Risken för ett åsidosättande av sådana intressen ökar

om förundersökningsledarfunktionen delas mellan två eller flera personer.

I exemplen med massgripanden och större tillslag är dock huvudsyftet med flera handläggare just att rättssäkerheten ska kunna upprätthållas på så sätt att misstänkta personer inte ska behöva vara frihetsberövade oskäligt länge i avvaktan på prövning samt att frågor om beslag ska få en snabb prövning. En korrekt dokumentation av tvångsmedelsbesluten ingår också i rättssäkerhetsaspekten. Från den enskildes rättssäkerhetssynpunkt finns det inte, enligt utredningens mening, i och för sig några större risker med att tillfälligtvis och under sådana speciella förhållanden som angetts låta två eller flera åklagare fatta beslut om t.ex. tvångsmedel. Även med beaktande av detta kan dock anföras att de kanske mest betydelsefulla och centrala tvångsmedelsbesluten fattas under den förhållandevis korta period som det blir frågan om. Om åklagarna arbetar skilda från varandra och i sitt beslutsfattande saknar inbördes kontakt kan det vara till nackdel för utredningen. Å andra sidan är det inte gynnsamt vare sig för utredningens kvalitet eller för rättssäkerheten att en och samma åklagare fattar ingripande tvångsmedelsbeslut under pressade arbetsförhållanden.

Invändningarna mot den beskrivna ordningen torde främst ha fog för sig i ett perspektiv där den egentliga ledningen av förundersökningen delas upp under en längre tid. De nu aktuella situationerna avser ett kort skede av utredningen.

Det är inte heller alldeles självklart att de beskrivna exemplen med massgripanden och större tillslag verkligen måste betraktas som fall av delad förundersökningsledning. Ett alternativt synsätt skulle kunna vara att den utsedde förundersökningsledaren, som också är i tjänst och arbetar med ärendet, endast anlitar biträde av en annan åklagare. Den omständigheten att förundersökningsledaren själv är i tjänst och finns tillgänglig talar för detta. Tillgängligheten torde nämligen kunna innebära att denne i många fall har möjlighet att styra utredningen och ge de övergripande direktiven, även om en annan åklagare tillfälligt hjälper till.

Samma resonemang skulle i och för sig kunna föras när det gäller de många vardagssituationer då t.ex. jouråklagare högst tillfälligt ingriper i andra åklagares ärenden för att fatta enstaka beslut som av olika skäl inte kan dröja. Skillnaden är dock att den ordinarie förundersökningsledaren då inte är anträffbar, vilket kan innebära att jouråklagaren förutom att fatta enstaka tvångs-

medelsbeslut även måste ge fortsatta direktiv om t.ex. utredningens inriktning. Om detta visar sig nödvändigt måste han eller hon under alla förhållanden anses ha intagit en funktion som förundersökningsledare. Det är även mycket vanligt att ett ärende initieras under jourtid och därefter "rullas" vidare till olika jouråklagare innan den slutliga förundersökningsledaren kan utses under kontorstid. De handläggande åklagarna måste då var och en för sig vara att betrakta som förundersökningsledare och bära ansvaret för de åtgärder som vidtas under respektive tjänstgöringsperiod.

Det nu beskrivna alternativa synsättet med en biträdande åklagare till förundersökningsledaren skulle således innebära gränsdragningssvårigheter. Exempelvis skulle det vara svårt att avgöra när den biträdande åklagaren övergår till att själv bli förundersökningsledare. Även om tanken är att den biträdande åklagarens arbetsuppgift i t.ex. en massgripandesituation skulle vara begränsad till tvångsmedelsbeslut är det inte från praktisk synpunkt tilltalande att han eller hon inte skulle kunna ge direktiv eller besluta om andra åtgärder som typiskt sett ankommer på förundersökningsledaren. Det är nämligen inte alls säkert att det skulle vara möjligt för den utsedde förundersökningsledaren att i det initiala och kanske svåröverblickbara skedet vara tillgänglig för att besluta om åtgärder som vidarebefordrats från den biträdande åklagaren. Det bör också framhållas att den rådande uppfattningen får anses vara att åklagare som tillfälligt träder in i en förundersökning för att fatta beslut av olika slag blir att betrakta som förundersökningsledare (se t.ex. JO 2006/07 s. 54).

Sammantaget är det utredningens uppfattning att det i de beskrivna situationerna med massgripande och större tillslag av rättssäkerhetsskäl måste finnas utrymme för flera åklagare att tillfälligt dela på beslutsfattandet inom ramen för en och samma förundersökning. Åklagarna måste under sådana förhållanden samråda med varandra för att undvika motstridiga beslut och för att ge polisen entydiga direktiv om den fortsatta handläggningen. Det är också viktigt att de utredande poliserna hela tiden hålls underrättade om vilken åklagare de har att vända sig till för ytterligare direktiv.

Vid ställningstagandet till frågan hur principen om det odelbara förundersökningsledarskapet ska fungera i samband med massgripanden och liknande situationer måste man också återknyta till vad som tidigare sagts om vad som utgör en och vad som utgör

flera förundersökningar. Det behöver nämligen inte nödvändigtvis vara så att det i nu beskrivna fall är fråga om endast en förundersökning. I samband med t.ex. ett våldsamt upplopp kan det förekomma andra brottsliga gärningar, såsom våld mot tjänsteman eller skadegörelse. Nuvarande reglering hindrar inte att utredningen om dessa brott hanteras av annan åklagare än den som leder undersökningen avseende det våldsamma upploppet. Vid utredningar rörande t.ex. omfattande narkotikabrottslighet – som är ett exempel på när större tillslag kan bli aktuellt – torde ibland inrymmas flera från varandra skilda gärningar som inte behöver hanteras inom ramen för en och samma förundersökning. Exempelvis kan det vara fråga om skilda partier narkotika som hanterats i olika sammanhang. Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet bör inte heller då hindra att utredningen, före eller efter tillslaget, bryts ned i flera separata förundersökningar som hanteras av olika åklagare.

När situationen uppstår att flera åklagare samtidigt måste fatta beslut i vad som endast kan utgöra en förundersökning, är åklagarna enligt utredningens uppfattning var och en för sig att betrakta som förundersökningsledare. Detta innebär att avsteg görs från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Detta strider mot gällande rätt och måste därför regleras.

Den situationen att andra åklagare än den som i första hand utsetts att leda förundersökningen rent tillfälligt intar rollen som förundersökningsledare innebär däremot inte att det övergripande ansvaret för utredningen delas. En sådan ordning skulle inte vara rimlig. Även om dessa åklagare formellt kommer att inta ställning som förundersökningsledare – med alla de befogenheter som en sådan funktion för med sig – är det utredningens mening att deras insatser huvudsakligen bör begränsas till att fatta beslut som behövs för att tillvarata rättssäkerheten. De åtgärder som i första hand kommer i fråga är således tvångsmedelsbeslut och därtill knutna frågor. En del situationer fordrar också att utredningsdirektiv ges i enskildheter. Endast om det är nödvändigt bör dock som huvudregel andra åklagare än den ordinarie förundersökningsledaren ge övergripande direktiv om den fortsatta utredningen. I de fall där det behövs för att förundersökningen ska kunna bedrivas skyndsamt bör dock annan åklagare kunna ge sådana direktiv.

Det har inte framkommit att det skulle finnas ett behov av att tillfälligt dela förundersökningsledningen mellan flera personer i andra förundersökningar än de som leds av åklagare. Utredningen



finner därför ingen anledning att föreslå en möjlighet att dela upp förundersökningsledarskapet på motsvarande sätt i t.ex. polisleda förundersökningar.

### 7.4.3 Resningsituationen

**Bedömning:** I samband med ett resningsärende kan det uppstå situationer som kräver att ledningen av förundersökningen delas upp mellan riksåklagaren och annan åklagare.

En speciell och mycket ovanlig situation - som blivit aktuell genom förslagen i utredningens delbetänkande och som berör det odelbara förundersökningsledarskapet - kan uppkomma i samband med ett resningsärende. När en förundersökning bedrivs mot två eller flera misstänkta personer och lagföringen sker vid olika tillfällen finns det en möjlighet att den först dömda personen, sedan domen mot honom eller henne vunnit laga kraft, begär att nya utredningsåtgärder ska vidtas. Om förundersökningen fortfarande pågår beträffande någon av de andra misstänkta och den dömda personen har framgång med sin begäran, innebär utredningens tidigare förslag att åklagaren ska besluta att den pågående förundersökningen återigen ska omfatta även den tidigare dömdes delaktighet i brottet.

Situationen kan naturligtvis också vara sådan att de nya utredningsåtgärderna syftar till att undersöka om det finns skäl att begära resning till men för en tidigare frikänd person. Om den ifrågasatta domen meddelats av en hovrätt, leder riksåklagaren förundersökningen i den del som avser utredningsåtgärderna i resningssyfte. Samtidigt pågår alltså fortfarande den "ursprungliga" förundersökningen mot andra misstänkta personer. Undersökningen i denna del leds av en lokal åklagare. Riksåklagaren och den lokala åklagaren blir då förundersökningsledare i samma förundersökning, fast i olika delar. Det blir alltså fråga om ett delat förundersökningsledarskap.

Även i detta sammanhang finns det inledningsvis anledning att återknyta till vad som tidigare sagts om vad som måste behandlas inom ramen för *en* förundersökning och vad som kan delas upp på flera förundersökningar. Om den del av utredningen som avser resningsfrågan kan utgöra en egen förundersökning, uppstår inget

problem eftersom riksåklagaren och den lokala åklagaren då leder olika förundersökningar. I andra fall kan däremot de olika frågorna inte särskiljas på det sättet.

Enligt utredningens mening framstår det inte som lämpligt att riksåklagaren i sistnämnda situationer överlämnar den del av förundersökningen som avser den tidigare tilltalade personen till den lokala åklagaren. Förfarandet skulle inte överensstämma med reglerna i 7 kap. 5 § RB, som anger att riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare. Den nu aktuella situationen innebär visserligen inte att riksåklagaren skulle ta över den lägre åklagarens uppgifter, tvärtom, men bestämmelsen har sin bakgrund i principen om åklagarnas självständiga roll i ett särskilt åklagarärende. Principen innebär bl.a. att eventuella anvisningar till den lägre åklagaren om hur han eller hon ska besluta i ett enskilt fall inte är bindande för honom eller henne (se Fitger, *Rättegångsbalken*, Del 1, 7:15). Översatt till det beskrivna resningsärendet kan alltså inte riksåklagaren ålägga den lägre åklagaren att ansvara för de utredningsåtgärder som riksåklagaren beslutat om genom att tillfälligt överlämna förundersökningsledningen.

Det huvudsakliga skälet för att överväga om det i resnings-situationen kan tillåtas ske ett avsteg från det odelbara förundersökningsledarskapet är alltså att undvika en kollision med åklagarens grundläggande självständighet. Vad som också talar för att i ett sådant fall låta två åklagare formellt ansvara för olika delar av samma utredning är att de utredningsåtgärder som kan komma ifråga inom ramen för resningsförfarandet ofta är tämligen begränsade. Vidare förutsätts att det finns en nära dialog mellan riksåklagaren och den lokale åklagaren i samband med handläggningen. Liksom i andra fall där utredningsåtgärder ska vidtas i resningssyfte torde nämligen riksåklagaren i regel uppdra åt den lokale åklagaren att få till stånd de nödvändiga åtgärderna, utan att för den sakens skull överlämna förundersökningsledarskapet. Han eller hon anlitar sedan i sin tur biträde av t.ex. den lokala polismyndigheten för att rent faktiskt genomföra åtgärderna. Det får därmed förutsättas att den lokale åklagaren vid varje given tidpunkt är insatt i förundersökningen i dess helhet och att rättssäkerheten för den enskilde tas till vara. I slutändan handlar det således endast om vem som ska bära det formella ansvaret för förundersökningen i de delar som ska vidtas i resningssyfte.

Utredningens uppfattning är att det i de mycket ovanliga undantagsfall som nu beskrivits är acceptabelt att riksåklagaren har ansvaret för de delar av förundersökningen som rör resningsfrågan, trots att det innebär ett avsteg från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Att en sådan ordning måste accepteras får anses följa av åklagarnas grundlagslagfästa självständighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen) och den hierarki som åklagarväsendet bygger på. Situationen bör täckas in av den lagstiftning som är nödvändig för att reglera de tidigare nämnda undantagsfallen som ger upphov till ett delat förundersökningsledarskap.

## 7.5 Utformningen av ansvarsbestämmelsen m.m.

### 7.5.1 Regleringen av förundersökningsledarens övergripande ansvar

**Förslag:** Av bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK ska uttryckligen framgå att förundersökningsledarskapet inte går att dela mellan flera personer, såvida inte vissa speciella undantags-situationer föreligger. Det ska också i förtydligande syfte göras ett tillägg i författningstexten som klargör att förundersökningsledarens ansvar för brottsutredningen är av övergripande karaktär.

Som framgått ovan är det utredningens uppfattning att bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK inte är avsedd att ålägga förundersökningsledaren ett ansvar i egentlig mening för alla åtgärder, oavsett vem som fattat beslutet, som vidtas inom ramen för en brottsutredning. Utredningens mening är att bestämmelsen ska förstås som ett uttryck för det odelbara förundersökningsledarskapet. Bestämmelsen kan dock uppfattas på det sätt som nyss beskrivits. Det finns därför anledning att överväga om den av tydlighetsskäl bör omformuleras.

Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet är sedan 1995 lagfäst genom de förtydliganden som gjordes i 23 kap. 3 § RB. Det framgår nu att åklagaren övertar förundersökningen *avseende brottet*. Enligt förarbetena markeras därigenom att åklagaren ansvarar för förundersökningen i sin helhet och således inte bara beträffande den misstänkte (prop. 1994/95:23 s. 82). Det

var i samband med förtydligandet av lagtexten som föreskriften i FUK infördes.

Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet bör enligt utredningens uppfattning framgå tydligare än vad den gör i dag. Detta kan ske genom att det i 1 a § andra stycket FUK uttryckligen anges att förundersökningsledarskapet inte får delas upp på flera personer. Med bestämmelsen avses såväl delning mellan åklagare och polis eller annan brottsutredande myndighet som delning åklagare eller andra förundersökningsledare emellan. Eftersom det föreskrivna helhetsansvaret får anses vara en direkt följd av förundersökningsledarskapets odelbarhet, vilket i sammanhanget är av väsentlig betydelse, bör detta samband framgå av bestämmelsen.

För att undvika att föreskriften för tankarna till att förundersökningsledaren har ett strikt ansvar för alla åtgärder som vidtas under en förundersökning kan det vidare finnas skäl att språkligt ändra författningstexten, utan att för den skull ändra dess innebörd. Bestämmelsen bör då kunna formuleras som att förundersökningsledaren har ett *övergripande* ansvar för förundersökningen. Genom ett sådant tillägg klargörs att tyngdpunkten inte ligger på enskilda åtgärder eller detaljer utan snarare på förundersökningens bedrivande. Formuleringen ligger också i linje med vad JO gett uttryck för (JO 2006/07 s. 54).

En bestämmelse som i viss mån kan anses motsvara bestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK så som utredningen uppfattar den finns i 15 § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Denna gäller för domare vid tingsrätt och reglerar ansvaret för mål och ärenden vid tingsrätten. Bestämmelsen har följande lydelse.

För varje mål och ärende skall det vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare.

JO har i flera ärenden behandlat innebörden av denna bestämmelse. I ett ärende (JO 2007/08:JO1 s. 43f), som gällde försummelse att sätta ut ett mål till förhandling inom rimlig tid, uttalade JO följande.

Enligt 15 § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ska det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. I detta ansvar måste det anses ligga såväl att domaren själv vidtar erforderliga åtgärder i målet som att han eller hon bevakar att beslutade åtgärder vidtas inom rimlig tid. Jag anser att det

därvidlag saknar betydelse om domaren har beslutat att ett sammanträde ska hållas vid en viss tidpunkt eller om det enligt arbetsordningen åligger kansliet att, sedan domaren lämnat målet för utsättning, bestämma dag för sammanträdet.

I ett annat ärende (JO 2008/09:JO1 s. 52) uttalade JO följande angående bestämmelsen i tingsrättsinstruktionen.

Det är angeläget att denna föreskrift iakttas, inte bara för att det straffrättsliga och disciplinära ansvar som vilar även på domare ska kunna utkrävas, utan också för att en ansvarig domare ska kunna fatta de beslut som inte enligt 16 och 18 §§ tingsrättsinstruktionen kan anförtros annan personal och bevaka att åtgärder vidtas för att driva mål och ärenden fram emot ett avgörande.

Med hänsyn till bl.a. JO:s uttalanden synes vissa paralleller kunna dras mellan bestämmelsen i 15 § första stycket tingsrättsinstruktionen och ansvarbestämmelsen i 1 a § andra stycket FUK. Utredningens uppfattning är dock att domarens ansvar för mål och ärenden enligt föreskriften i tingsrättsinstruktionen inte är helt jämförligt med det ansvar som åvilar förundersökningsledaren enligt bestämmelsen i FUK. Domarens huvudsakliga uppgift i det hänseende som avses i instruktionen förefaller vara att genom lämpliga administrativa åtgärder se till att målet drivs fram mot ett avgörande. I förundersökningsledarens uppgift är det visserligen också centralt att utredningen drivs framåt. En väsentlig skillnad är dock att förundersökningsledaren under handläggningen av en förundersökning självständigt gör löpande materiella prövningar av förundersökningsmaterialet, beslutar om tvångsåtgärder och avslutar utredningen när det finns skäl för det. Förundersökningsledarens sammantagna uppgift och ansvar får alltså anses vara mer omfattande och mångfacetterat än vad som gäller för domaren under beredningen av ett mål eller ärende. Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att införa en ansvarsbestämmelse för förundersökningsledaren motsvarande den som gäller för domare enligt 15 § tingsrättsinstruktionen. I stället bör regeln utformas på det sätt som beskrivits ovan.

### 7.5.2 Ansvar m.m. när flera åklagare arbetar tillsammans i en förundersökning

**Förslag:** Om det finns synnerliga skäl ska två eller flera åklagare tillfälligt kunna dela på förundersökningsledarskapet. Var och en ansvarar då för sina egna beslut och åtgärder. Synnerliga skäl kan anses föreligga vid t.ex. ett massgripande.

Rättegångsbalkens regler är inte anpassade för den arbetsform som innebär att två eller flera åklagare tillsammans handlägger en förundersökning. Det saknas också särskild reglering som tar sikte på sådana situationer. Däremot är det genom ändringen av bestämmelserna i 23 kap. 3 § RB klarlagt att förundersökningsledarskapet är odelbart. Enligt utredningens förslag förtydligas också denna princip genom den föreslagna lydelsen av 1 a § andra stycket FUK. Två eller flera åklagare kan således inte samtidigt leda en förundersökning enligt nuvarande reglering.

I de flesta exempel som beskrivits tidigare föranleder detta inte heller några praktiska problem. Utredningens utgångspunkt är nämligen att, när en annan åklagare än den som utsetts att leda förundersökningen tillfälligt eller för en längre period träder in i en pågående utredning, så ikläder sig han eller hon rollen som förundersökningsledare. En följd av detta blir att ersättaren också är ansvarig för förundersökningen under den aktuella perioden. Utredningens slutsats är att den nuvarande regleringen om ledning av förundersökning och ansvar inte hindrar att två eller flera åklagare arbetar tillsammans med en förundersökning, så länge detta inte innebär att båda *samtidigt* är att betrakta som förundersökningsledare. Enligt utredningens mening finns därför inget behov av att närmare författningsreglera arbetssättet såsom det i normalfallet bedrivs.

När det av någon anledning krävs att två eller flera åklagare samtidigt har rollen som förundersökningsledare är det däremot nödvändigt med en författningsreglering. Detta eftersom en sådan ordning innebär ett direkt avsteg från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet, vilken det i sin tur finns mycket goda skäl att slå vakt om. I föregående avsnitt har redogjorts för i vilka lägen och av vilka skäl utredningen anser att andra intressen än denna principens upprätthållande överväger. De situationer som närmast är aktuella avser det initiala skedet i fall av massgripanden

och större tillslag, men även i den särpräglade resningssituationen. I brottsutredningar där det skett stora tillslag och många personer frihetsberövats, kan det av rättssäkerhetsskäl krävas att flera åklagare samtidigt agerar i samma förundersökning även efter det inledande skedet. Ett exempel är att det hålls häktningssamtal samtidigt på olika orter och att det i samband med detta uppkommer frågor som den lokale åklagaren måste hantera utan dröjsmål. En sådan fråga kan vara att ta ställning till om häktningssamtalen ska återkallas.

Denna exemplifiering är inte avsedd att vara uttömmande eftersom det bör finnas en viss flexibilitet. Dock bör det inte annat än i mycket speciella undantagsfall, liknande de nyss nämnda, komma ifråga att göra avsteg från huvudregeln att endast en person kan vara undersökningsledare för en förundersökning. Enligt utredningens mening bör det krävas synnerliga skäl för ett sådant avsteg.

## 8 Inspelning av förhör under förundersökningen

### 8.1 Inledning

Utredningsåtgärder som vidtas under en förundersökning kan vara av skiftande slag och att reglera dem alla har inte ansetts möjligt. Hållande av förhör, som normalt utgör en väsentlig och betydelsefull del av förundersökningsarbetet, hör dock till de utredningsåtgärder som är författningsreglerade. Det förhåller sig rentav så att, med undantag för förhör under primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken (RB), förhör i princip inte anses kunna hållas i brottsutredande syfte med vittnen, misstänkta eller utpekade gärningsmän utan att en förundersökning har inletts (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:34 a och 23:8 a f.).

Att förhör måste hållas inom ramen för en förundersökning innebär att förfarandet omgärdas av bestämmelser som avser att garantera rättssäkerheten för såväl den misstänkte som andra inblandade. Till dessa bestämmelser hör bl.a. regleringen av dokumentationen av förhören (se 23 kap. 21 § RB).

Att förhören dokumenteras noga är inte bara viktigt för den enskildes rättssäkerhet. För åklagaren utgör dokumentationen av förhören ett viktigt underlag vid bedömningen av om en utredning ska fortsätta eller läggas ner, liksom vid övervägandena i åtalsfrågan. Vidare kan dokumentationen från polisförhören tjäna som underlag för de förhör som ska hållas inför rätten och i vissa fall även åberopas som bevisning vid huvudförhandlingen. För att ett mål ska kunna avgöras på handlingarna är det dessutom ofta en förutsättning att det finns utförlig dokumentation från förundersökningen.

I såväl RB som förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) finns allmänna regler för dokumentation av utrednings-



material och åtgärder som vidtagits inom förundersökningen, se t.ex. 23 kap. 21 § första stycket RB och 22 § första stycket FUK. Där finns också bestämmelser som särskilt tar sikte på dokumentation av förhör, se t.ex. 23 kap. 21 § andra stycket RB och 22 § andra stycket FUK.

Utredningen kommer i den fortsatta framställningen att redovisa nuvarande bestämmelser om dokumentation av förundersökningsförhör. I anslutning härtill kommer utredningen också att i korthet beröra vad som gäller i fråga om inspelning av förhör under en brottsutredning i några andra europeiska länder. Därefter följer en redogörelse för den reglering som rör bevarande av dokumentation av förundersökningsförhör. Slutligen berörs bestämmelserna om dokumentation av förhör i domstol, vilka ändrades i samband med genomförandet av reformen En modernare rättegång (EMR), samt vissa sekretessfrågor rörande dokumentation av sådana förhör.

## 8.2 Dokumentation av förhör

I 23 kap. 21 § första stycket RB finns grundbestämmelsen om dokumentation av förundersökningen. Enligt denna ska protokoll föras över det som vid förundersökningen har förekommit av betydelse för utredningen. För mindre mål finns det dock en undantagsbestämmelse i paragrafens tredje stycke som innebär att kortfattade anteckningar får föras i stället för protokoll.

Vid bedömningen av vilka uppgifter som är betydelselösa och alltså inte ska tas med i förundersökningsprotokollet är det viktigt att objektivitetsprincipen iakttas. Vad denna princip närmare innebär under förundersökningen berörs i avsnitt 5.4.

I 20–23 §§ FUK finns närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollet och dess innehåll.

Enligt 22 § första stycket FUK ska protokollet avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

I 23 § första stycket FUK anges att vid protokollföring använda memorialanteckningar bör få slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider, dock att uppteckning av utsaga som ska granskas enligt 23 kap. 21 § RB ska erhålla slutlig avfattning i samband med sådan granskning. Av bestämmelsen framgår att underlaget för protokollet ska framställas löpande.

I 23 § andra stycket FUK föreskrivs att, innan åklagare fattar beslut i åtalsfrågan, ska protokollet över den förundersökning som verkställt före beslutet ha erhållit slutlig avfattning. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska protokoll uppsättas så snart det kan ske (slutgiltigt färdigställas) och om det är lämpligt bör protokollet uppsättas efter hand som förundersökningen fortskrider.

Det färdiga förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstol (prop. 1994/95:23 s. 83).

Om åtal beslutas, har den misstänkte och dennes försvarare rätt att på begäran få en avskrift av förundersökningsprotokollet, se 23 kap. 21 § fjärde stycket RB.

Bestämmelser som uttryckligen tar sikte på dokumentationen av de utsagor som görs vid förhör under förundersökningen finns både i 23 kap. RB och i FUK.

I 23 kap. 21 § andra stycket RB regleras ordningen för hur uppteckningar av förhørsutsagor ska läsas upp för och granskas av personer som förhörts under förundersökningen.

När en utsaga har upptecknats ska den läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Denne ska också tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. Uppteckning och granskning ska ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. Efter granskningen och eventuella rättelser med anledning av invändningar får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, ska uppteckningen biläggas handlingarna.

I 22 § andra stycket FUK föreskrivs att en utsaga ska, i de delar den anses böra tas in i protokollet, återges i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Någon ordagrann återgivning krävs dock inte annat än då det är viktigt att de exakta ordalagen inflyter i protokollet.

Vad som ovan har sagts om att det som är betydelselöst inte ska antecknas gäller även i fråga om utsagor. I förarbeten har uttalats att redovisningen av hållna förhör inte bör göras mera vidlyftig än vad som behövs för att ge den misstänkte möjlighet att förbereda sitt försvar och för att förundersökningsprotokollet ska fylla sina huvudsakliga syften, vilka som tidigare nämnts är att tjäna som

underlag för åklagarens åtalsprövning och att förbereda målet i domstolen (se prop. 1994/95:23 s. 82).

Vid uppteckning av förhørsutsagor är det numera vanligt att förhørsledaren, i stället för att under förhöret göra anteckningar i konceptform av vad som sagts av betydelse, dikterar in detta på ljudband. Numera sker dessutom vid många förhör ljud- eller bildupptagning av hela förhöret (se närmare härom nedan).

Om det som framkommit vid förhöret dikteras in på bandspelare, torde i flertalet fall uppläsning och särskild granskning vara onödig (jfr JO 1998/99 s. 98, s. 103), men i en del fall kan det dock vara lämpligt att den dikterade uppteckningen spelas upp för den hörde (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:74 a).

Den möjlighet som finns att låta uppteckningen och granskningen anstå en kortare tid, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, infördes genom en lagändring 1999. Dessförinnan skulle uppteckning och granskning alltid ske innan förhöret avslutats.

Som framgått av redogörelsen ovan är regleringen av dokumentation av förundersökningsförhör utformad med utgångspunkt från ett mer traditionellt dokumentationssätt. Den utgår från att den hördes utsaga endast skrivs ner av protokollföraren. Att ljud- eller bildupptagning sker vid förhör under förundersökningen förekommer numera vid många förhör, men förhørsregleringen innehåller ingen bestämmelse om när så får eller ska ske. När det gäller förhör med barn i sexualbrottmål har dock Justitiekontoret uttalat att dessa alltid bör spelas in på video (bet. 1993/94:JuU25 s. 20). Över huvud taget tas förundersökningsförhör med mindre barn ganska ofta upp med ljud- och bildinspelning. Genom att ljud- och bildupptagningen spelas upp vid rättegången, kan barnen besparas påfrestningen att höras vid en huvudförhandling (se 35 kap. 14 § samt 36 kap. 4 § RB).

Rikspolisstyrelsen har, efter samråd med riksåklagaren, meddelat allmänna råd för förhör som spelats in på ljudband eller videoband, RPSFS 2000:62, FAP 400-1.

I de allmänna råden anges att bestämmelserna om redovisning av förhör i 23 kap. 21 § RB och 22 § andra stycket FUK bör tillämpas även i fråga om ljud- eller videoupptagningar av förhørsutsagor. En sådan upptagning av ett förhör bör därför skrivas ut, antingen i sammanfattning eller i sin helhet, i den mån förhöret enligt 22 § FUK bör tas in i protokollet. Om ett förhör bedöms vara utan betydelse för utredningen, bör det i protokollet antecknas att

förhöret har ägt rum och i korthet anges varför det inte skrivits ut. Den hörde bör underrättas om under vilka förutsättningar förhöret kommer att redovisas skriftligt. Vidare anges i de allmänna råden att möjligheten att enligt undantagsregeln i 23 kap. 21 § andra stycket RB låta uppteckning och granskning ske först efter det att förhöret har avslutats, bör användas med återhållsamhet. Frågan om hur ett förhör ska dokumenteras bör underställas förundersökningsledaren. Det bör beaktas att det kan vara av betydelse att åklagaren, men även försvararna m.fl., har tillgång till ordagranna utskrifter. I de allmänna råden tas även frågor om bevarande och arkivering upp (se närmare om detta i avsnitt 8.4).

I Fitgers kommentar till RB har påpekats att om ett förhör tas upp direkt genom att hela utsagan spelas in med ljud- eller bildupptagning behövs inte någon granskning från den hördes sida av uppteckningen och att rättssäkerhetsfrågan i stället blir en utskriftsfråga (se *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:74 b och där gjord hänvisning till JO 1998/99 s. 98, s. 103.)

Justitieombudsmannen (JO) har i ett ärende (1996/97 s. 75, s. 82) uttalat att det står bäst i överensstämmelse med de tankar som bär upp reglerna om protokollföring under förundersökningsförfarandet att förhørsutsagor som tagits upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel ska skrivas ut i sin helhet. JO framhöll därvid de praktiska olägenheter som en annan ordning skulle medföra för åklagaren, den misstänkte, försvararen och målsäganden liksom vikten av att rätten, med hänsyn till sin officialutredningsplikt, har tillgång till utskrifter av de förhör som har hållits under förundersökningen i den mån dessa rör åtalet. Enligt JO är det endast när det framstår som uppenbart att de uppgifter som har kommit fram vid ett förhör saknar betydelse för utredningen som man kan avstå från att göra en fullständig utskrift. I sådana fall får det anses vara tillräckligt att man på sedvanligt sätt dokumenterar att förhöret har ägt rum och kortfattat redovisar skälen för att inte skriva ut det.

Enligt JO är det inte heller godtagbart att det i ärenden som inte leder till åtal regelmässigt inte sker någon utskrift av förhör som tagits upp på video, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall av förhörsuppgifternas betydelse för utredningen (beslut 2007-08-28, dnr 3322-2006).

Fitger har anfört att det otvivelaktigt skulle strida mot syftet med bestämmelsen i 23 kap. 21 § andra stycket RB om förhørsledaren efter förhöret på egen hand valde ut vilka delar av ett

direktinspelat förhör som han eller hon ansåg ha betydelse och begränsade en utskrift till dessa delar. Enligt Fitger synes dock, efter de ändringar av paragrafen som genomfördes 1999, inget hindra att förhöret utskrivs endast i vissa delar, om utskriften med stöd av undantagsregeln tillställs den hörde för granskning. I sådant fall kan det inspelade bandet inte längre sägas utgöra ”uppteckningen”. (Se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:74 b f.)

## 8.3 Inspelning av förhör i några andra länder

### 8.3.1 Inledning

I detta avsnitt gör utredningen en liten utblick över vad det finns för reglering kring dokumentation av förundersökningsförhör genom inspelning i några andra europeiska länder; Norge, Danmark, Finland och Nederländerna.

### 8.3.2 Norge

Enligt grundbestämmelsen om dokumentation av förhör under en brottsutredning, som finns i 18 kap. 230 § straffeprocessloven, ska utsagor skrivas ner. Nämda paragraf innehåller även ett bemyndigande att i förordning reglera dokumentation av utsagor genom upptagning med tekniskt hjälpmedel.

I den tillhörande *forskrift om ordningen av påtalemyndighetens (påtaleinstruksen)* finns dock endast en bestämmelse om att vid polisförhör med en misstänkt eller ett vittne kan ljudupptagning ske när det är lämpligt (8 kap. 16 §).

Riksadvokaten har däremot i ett cirkulär från 2009 gett närmare riktlinjer för när inspelning ska eller bör göras (se *Riksadvokatens rundskriv om lyd- och bildeopptak av politiförklaringer*, avsnitt 4.2). Riktlinjerna, som är utformade som minimiregler, anger i huvudsak följande.

Om det är möjligt ska, förutsatt att saken är av visst allvar, *ljud- och bildinspelningar* göras av förhör med misstänkta, målsägande eller centrala vittnen, om förhören genomförs med hjälp av tolk eller det kan vara osäkert hur bra förhörspersonen behärskar norska. Ljud- och bildinspelning ska även göras när förhör hålls med en misstänkt, en målsägande eller ett centralt vittne, som är

under 16 år eller är utvecklingsstörd, lider av psykisk störning eller på annat sätt framstår som särskilt sårbar.

Vidare ska det beträffande vissa uppräknade brottstyper i allmänhet göras *ljudinspelning eller ljud- och bildinspelning* av förhör med misstänkta, målsägande och centrala vittnen. Det handlar om sexuella övergrepp, familjevåld, dråp och andra allvarliga våldsbrott, grovt rån som begåtts gemensamt av flera personer, vissa narkotikabrott samt brott som utreds av säkerhetspolisen.

Enligt riktlinjerna bör det även övervägas att genom inspelning säkra dokumentation av förhör som gjorts som ett led i "straksetterforskning", t.ex. förhör som hållits omedelbart efter att polisen kommit till platsen eller under en transport. Likaså bör det övervägas att spela in förhör som hålls per telefon.

Redogörelsen ovan avser alltså polisförhör under en brottsutredning. När det gäller utredningar om sexualbrott innehåller straffeprocessloven en bestämmelse (18 kap. 239 §) om att förhör med vittnen som är under sexton år eller psykiskt utvecklingsstörda eller liknande i vissa fall ska hållas av en domare. Förhöret sker inte i rätts lokaler, utan i ett särskilt "barnehus". En särskilt lämpad person ska bistå domaren vid förhöret eller genomföra förhöret under dennes kontroll. Dessa förhör, som således äger rum under brottsutredningen, ska som huvudregel dokumenteras genom en ljud- och bildinspelning och, om det är nödvändigt, med en egen ljudinspelning.

### 8.3.3 Danmark

I den danska retsplejeloven (751 § tredje stycket) finns en bestämmelse om att polisförhör får spelas in med ljud (fonetisk optagelse). En förutsättning för att polisen ska få göra en sådan inspelning är att den hörde känner till att den sker.

Retsplejeloven innehåller även en bestämmelse om att ljud- och bildinspelningar av polisförhör i vissa fall får användas som bevis och spelas upp vid huvudförhandlingen i stället för att förhörspersonen hörs där (872 §).

Enligt förarbetena till bestämmelsen är utgångspunkten att ljud- och bildinspelningar av polisförhör kan användas som bevisning i domstolen när förhörspersonen är ett barn på tolv år eller därunder. Särskilda skäl, såsom barnets utveckling och psykiska tillstånd, kan motivera att även inspelningar av förhör med äldre

barn får användas som bevis i domstol. Det är främst när ett barn på tolv år eller därunder kan förmodas ha utsatts för sexuella övergrepp, som ljud- och bildinspelningar av polisförhör är avsedda att göras. Omständigheterna kan dock även i andra utredningar, t.ex. angående mord eller andra våldsbrott, vara sådana att det av hänsyn till barnet finns behov av att spela in polisförhören med ljud och bild för att det ska kunna spelas upp som bevisning i domstol.

### 8.3.4 Finland

I den finska regleringen om dokumentation av förhör finns en uttrycklig bestämmelse om att en förhörspersons utsaga får spelas in med ljud eller med ljud och bild.

Obligatoriska bestämmelser om inspelning av förhör under en brottsutredning finns endast beträffande förhör med personer som är under femton år eller som är mentalt svaga och kan ta skada av att höras i domstolen. I dessa fall görs en ljud- och bildupptagning av förhören under brottsutredningen, vilken sedan spelas upp under huvudförhandlingen i stället för att förhörspersonen kommer dit och lämnar sin berättelse.

Det finns ingen statistik över i vilken utsträckning förhör spelas in, men dokumentation genom inspelning av ljud och bild torde vara vanligare ju allvarligare brottslighet som utreds.

### 8.3.5 Nederländerna

De nederländska bestämmelserna om inspelning av förhör under en brottsutredning finns i myndighetsföreskrifter som är utfärdade av den nationella åklagarmyndigheten (Openbaar Ministerie). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 september 2010 och anger när det är obligatoriskt respektive valfritt att spela in förhör. Redan 2006 beslutades dock att förhör skulle spelas in i största möjliga mån.

Bestämmelserna innebär att det är obligatoriskt att dokumentera alla förhör med angivare, vittnen och misstänkta genom en *ljudinspelning*, om utredningen avser följande;

- brott där brottsoffret avlidit
- brott för vilket föreskrivs fängelsestraff om tolv år eller mer

- brott för vilket föreskrivs mindre än tolv års fängelsestraff, men det rör sig om uppenbar och omfattande fysisk skada
- sexualbrott för vilket föreskrivs fängelsestraff om åtta år eller mer
- sexualbrott i en beroendeställningssituation.

*Ljud- och bildinspelning* av alla förhör med angivare, vittnen och misstänkta är enligt bestämmelserna obligatoriskt om det, vid utredning av brott som angetts ovan, finns en beteendevetare närvarande vid förhöret och den person som ska höras är sårbar. Om ett vittne förhörs av en beteendevetare ska också en ljud- och bildinspelning göras.

Från skyldigheten att spela in förhör i de ovan angivna fallen görs undantag bl.a. för förhör som endast gäller fastställande av någons identitet.

Om åklagarmyndigheten anser det nödvändigt kan inspelning av förhör, med ljud eller med ljud och bild, ske även i andra fall än de som omfattas av de obligatoriska bestämmelserna. Skälet för att dokumentera förhöret genom en inspelning kan då vara att förhörspersonen är psykiskt instabil eller våldsam, eller att situationen på annat sätt kräver det. För att inspelning ska få ske i dessa fall måste först förundersökningsledaren och åklagaren överlägga i frågan.

## 8.4 Bevarande av dokumentation

### 8.4.1 Tryckfrihetsförordningen

Principen om handlingsoffentlighet, som primärt regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), innebär en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Dock gäller principen inte utan undantag. Handlingsoffentligheten får begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa enskilda och allmänna intressen, vilka räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket TF. I denna paragraf föreskrivs också att begränsningarna att ta del av allmänna handlingar noga ska anges i bestämmelse i en särskild lag, eller om det anses lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Med den särskilda lagen avses offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)(OSL).

Begreppet allmän handling definieras närmare i 2 kap. 3 § första stycket TF.



Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Handlingen är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Av 2 kap. 6 § första stycket TF framgår att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Av 2 kap. 7 § första stycket TF framgår att handling anses upprättad hos myndighet när den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket TF kan en handling i vissa fall anses upprättad i andra situationer än de nyss nämnda. Denna undantagsreglering innebär bl.a. att vissa myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättade när handlingen har justerats av myndigheten, eller på annat sätt färdigställts.

Förundersökningsprotokollet är ett exempel på en handling som blir allmän först då den justerats eller på annat sätt färdigställts. Som påpekats av Insynsutredningen hindrar det dock inte att det i ett icke färdigställt förundersökningsprotokoll kan finnas handlingar som har blivit allmänna, t.ex. därför att de inkommit till myndigheten under den pågående utredningen eller, om det exempelvis är en av polisen upprättad handling, en handling har expedierats till någon utomstående enskild eller till annan myndighet (se SOU 2010:14 s. 57).

Av 2 kap. 9 § första stycket TF framgår att hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats, inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad ska anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF ska inte heller utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses som allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering.

### 8.4.2 Arkivregleringen

I arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) regleras frågor om arkivbildning och arkivvård.

I 3 § arkivlagen anges att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Syftena med arkivbildningen är att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras, varvid dock ska beaktas att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ovan angivna syftena med arkivbildningen. I paragrafen anges också att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller förordning gäller de bestämmelserna.

Av 3 § arkivförordningen framgår att sedan ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband därmed ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF ska tas omhand för arkivering.

Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (se 14 § arkivförordningen). Sådana särskilda gallringsföreskrifter finns t.ex. i 13 § polisdatlagen (1998:622) och i 20 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att en ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft.

Riksarkivet meddelar föreskrifter och allmänna råd om arkivhantering dels i sin författningssamling (RA-FS), dels i sina myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering (RA-MS).

### 8.4.3 Särskilt om bevarande av dokumentation av förundersökningsförhör

Grundregleringen vad gäller bevarande av dokumentation från förundersökningen, däribland dokumentation av förhör, finns i de ovan redovisade bestämmelserna i TF, arkivlagen etc.

Innebörden av att dokumentation ska arkiveras är alltså att den ska bevaras även efter det att ärendet som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten. Dokumentation som ska arkiveras är dels allmänna handlingar, dels sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten vid prövning efter ärendets slutbehandling har kommit fram till ska tas om hand för arkivering (se 3 § arkivförordningen).

Sådant material som inte ska arkiveras behöver däremot inte bevaras efter det att ärendet har slutbehandlats hos myndigheten, utan får då förstöras.

Hos polismyndigheterna sker normalt arkiveringen när förundersökningen är avslutad (eller har lagts ned), eftersom ärendet då anses slutbehandlat hos myndigheten. Om åtal väcks kan alltså arkiveringen av utredningsmaterialet ske långt innan det finns ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Detta kan jämföras med att Ekobrottsmyndighetens arkivering i mål där åtal väckts äger rum först efter lagakraftvunnen dom. Först då anses ärendet slutbehandlat hos Ekobrottsmyndigheten.

Hur länge efter ärendets slutbehandling som en arkiverad handling ska sparas beror bl.a. på om det finns föreskrifter om gallring för handlingen i fråga och vad dessa stadgar.

Riksarkivet har meddelat föreskrifter och allmänna råd om gallring, överlämnande och återlämnande av handlingar rörande brottsutredande verksamhet och lagföring för brott hos polismyndigheter, tullmyndigheter, åklagarmyndigheter och allmänna domstolar (RA-MS 2010:3).

För polismyndigheterna anges i 2 § första stycket i nämnda föreskrifter att allmänna handlingar som hör till brottsutredningar enligt 23 kap. RB och som avslutats får gallras sju år efter att anmälan om brott inkommit om de enbart gäller ett eller flera av vissa uppräknade brott, däribland brott av enkel beskaffenhet med endast böter i straffskalan, olaga hot, ofredande, stöld och snatteri. När det gäller allmänna handlingar som hör till brottsutredningar rörande allvarligare brottslighet innehåller RA-MS 2010:3 gallrings-

föreskrifter enbart angående ljudupptagningar av förhör (se vidare sist i detta avsnitt).

För Tullverket finns det i 3 § en föreskrift som möjliggör gallring av allmänna handlingar i mål rörande brott som avses i lagen (2000:1225) om straff för smuggling fem år efter att anmälan om brott inkommit, om det vid förundersökningen endast förts kortfattade anteckningar i stället för förundersökningsprotokoll. För allmänna handlingar som hör till mål där förundersökningsprotokoll ska upprättas finns ingen gallringsföreskrift (jfr ovan om polismyndigheterna).

Riksarkivet har även meddelat föreskrifter om gallring hos Ekobrottsmyndigheten, RA-MS 2000:1.

I 2 § föreskrivs att allmänna handlingar i avslutade brottmål (i mål där åtal väckts torde med detta avses att det finns en lagakraftvunnen dom) får gallras, förutsatt att handlingarna saknar betydelse för bedömningen av målet. Därefter listas ett antal typer av handlingar som normalt får gallras, däribland kopior av allmän handling som ingår i ett förundersökningsprotokoll, kallelser som hörsammats till förhör och förhandling, begäran om registerutdrag, registerutdrag, förordnande av tolk, offentlig försvarare eller målsägandebitråde samt föreläggande om yttrande. I ett allmänt råd sist i paragrafen anges ett antal handlingar som hör till dem som ska bevaras. Där nämns bl.a. förundersökningsprotokoll eller motsvarande utredningsmaterial, skriftliga utredningsdirektiv, häktningspromemoria, stämningsansökan, domar i målet samt spaningsuppslag.

Polisdatalagen innehåller särskilda gallringsbestämmelser för personuppgifter som behandlas automatiserat, men dessa gäller inte för förundersökningar (se 13 § i nu gällande polisdatalag och prop. 2009/10: 85 s. 221 ff. angående den nya polisdatalagen [2010:361] som träder i kraft under 2012).

Beträffande vissa typer av utredningsmaterial från förundersökningen finns det särskilda bevaranderegler utanför arkivregleringen. I 27 kap. 24 § RB finns bestämmelser om upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning. I paragrafens andra stycke föreskrivs att dessa ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna eller uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

Beträffande upptagningar från hemlig kameraövervakning finns en bestämmelse med motsvarande innehåll i paragrafens tredje stycke. En skillnad är dock att det beträffande upptagningar från hemlig kameraövervakning föreskrivs att sådana som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt ska förstöras omedelbart efter att de har granskats.

I Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förhör som spelats in på ljudband eller videoband (RPSFS 2000:62, FAP 400-1), vilka berörts i avsnitt 8.2, anges följande beträffande bevarande och arkivering av sådana upptagningar. En ljudbandsupptagning av förhör som har skrivits ut i sin helhet bör bevaras till dess ärendet slutligt handlagts hos polis, åklagare eller domstol. Om upptagningen inte har skrivits ut i sin helhet eller om den annars innehåller information som är av den arten att den kan anses tillföra ärendet sakuppgifter, t.ex. genom tonfall och röstlägen, bör upptagningen anses ingå i utredningen och bevaras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet i övrigt. Videoupptagningar av förhör bör arkiveras enligt samma regler som gäller för utredningsmaterialet.

I Insynsutredningens slutbetänkande (SOU 2010:14 s. 337) anförs att dessa bevaranderåd avspeglar en bedömning av videoupptagningar respektive ljudupptagningar som inte skrivits ut i sin helhet såsom självständiga handlingar i TF:s mening. Ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet och som inte tillför ärendet sakuppgifter utöver vad utskriften ger, anses i stället vara sådana osjälvständiga handlingar, minnesanteckningar, som avses i 2 kap. 9 § TF.

Enligt Insynsutredningen (se a.a.) ligger också de allmänna råden väl i linje med vad JO anförts angående den åtalades och försvararens rätt till utskrifter av inspelade förhör i JO 1996/97 s. 75. Som redovisats i avsnitt 8.2 uttalade JO i detta ärende att förhørsutsagor som tagits upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel alltid ska skrivas ut i sin helhet om inte det framstår som uppenbart att de uppgifter som har kommit fram vid förhöret saknar betydelse för utredningen (se JO 1996/97 s. 75, s. 82). I nämnda ärende gjorde JO också vissa uttalanden om bevarande och arkivering av ljud- eller bildupptagningar av förhör (se a.a. s. 83). De ovan redovisade allmänna råden synes väl förenliga även med JO:s uttalanden i dessa frågor, vilka redogörs för nedan.

Till att börja med anförde JO att i de undantagsfall där en på ljudband gjord upptagning av ett förhör inte skrivs ut i sin helhet

ska bandet självfallet arkiveras i enlighet med de regler som gäller för utredningshandlingar.

Angående frågan om hur länge en i sin helhet utskriven ljudbandsupptagning av ett förhör ska bevaras anförde JO sammanfattningsvis följande. På ett ljudband upptagen information om tonfall och röstlägen kan normalt inte anses vara av sådan betydelse för utredningen att upptagningen på grund därav framstår som självständig i förhållande till utskriften. Ljudupptagningen bör därför i princip jämföras med minnes- och konceptanteckningar, vilket får till följd att den bör bevaras till dess ärendet slutligt handlagts. I ett visst fall kan dock den ytterligare information som finns i en ljudupptagning vara av den arten att den får anses tillföra utredningen sakuppgifter. Av gällande arkiveringsföreskrifter följer då att ljudbandet ska arkiveras enligt vad som i allmänhet gäller för utredningsmaterial. Någon ytterligare författningsreglering i frågan behövs därför inte.

Beträffande videoupptagning av förhör påpekade JO att det vid sådan upptagning, jämfört med ljudupptagning, tillkommer visuell information om den hördes minspel och kroppsspråk, vilket också ger ökad betydelse till ljudinformationen avseende tonfall och röstläge. Eftersom en sådan upptagning således är betydligt innehållsrikare än en utskrift, kan den inte anses utgöra en sådan osjälvständig handling som avses i 2 kap. 9 § första stycket TF. Enligt JO utgör videoupptagningen i stället en självständig handling som ska arkiveras enligt de regler som gäller för utredningsmaterial.

Bestämmelser om gallring av sådana ljud- eller bildupptagningar från förundersökningsförhör som arkiveras hos polismyndigheterna finns i de ovan nämnda föreskrifterna från Riksarkivet RAMS 2010:3. I 2 § tredje stycket anges att i sådana brottsutredningar vars handlingar inte får gallras enligt första stycket (dvs. som gäller allvarigare brott och som det inte är föreskrivet någon gallringstidpunkt för), får dock ljudupptagningar av förhör gallras enligt följande. Är det fråga om ett s.k. dialogförhör där den hördes röst framgår, får ljudupptagningen gallras tio år efter det att anmälan om brott inkommit. Om det däremot handlar om ett s.k. referatförhör där den hördes röst inte framgår, får gallring av ljudupptagningen ske sex månader efter det att ärendet slutligt handlagts hos polismyndigheten.

Någon motsvarande gallringsföreskrift avseende ljudupptagningar finns inte för exempelvis Tullverket eller Ekobrottsmyndigheten.

## 8.5 Förhör i domstol

### 8.5.1 En modernare rättegång

Den 1 november 2008 genomfördes en reform av processen i allmän domstol. Genom reformen, som brukar kallas En modernare rättegång (EMR), ändrades bl.a. bestämmelserna för hur förhör med parter, vittnen och andra bevispersoner ska dokumenteras i domstol.

Enligt 6 kap. 6 § första stycket RB gäller numera att en berättelse som lämnas i bevissyfte i tingsrätt ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt. Av paragrafens andra stycke följer att om en berättelse som lämnas i bevissyfte inför tingsrätt eller hovrätt inte dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned.

Huvudregeln för dokumentation av förhör i tingsrätten är alltså att de ska spelas in digitalt med både ljud och bild. Tanken med dessa ljud- och bildupptagningar är att de, då målet har överklagats, ska förebringas som muntlig bevisning genom att spelas upp i hovrätt. Omförhör ska normalt inte behöva hålla i högre rätt. Som framgått är det däremot i högre rätt inte obligatoriskt att spela in ett förhör genom ljud- och bildupptagning.

I förarbetena till 6 kap. 6 § första stycket RB (se prop. 2004/05 s. 228 f.) angavs att undantagsregeln ("om det inte finns särskilda skäl mot det") framför allt avser det fallet då en upptagning av något skäl kan antas innebära att utredningen i målet försämras. Där anfördes vidare att bedömningen av om det finns skäl att avstå från att göra en ljud- och bildupptagning måste göras i ljuset av den sekretessbestämmelse som samtidigt föreslogs (bestämmelsen finns numera i 43 kap. 4 § OSL, se närmare om denna i avsnitt 8.5.2), vilket innebär att utrymmet för att låta bli att dokumentera förhöret genom ljud- och bildupptagning torde vara mycket begränsat. Om den som ska höras ändå uppfattar inspelningen som

så besvärande och integritetskränkande att det på goda grunder kan antas återverka negativt på hans eller hennes berättelse, kan detta någon enstaka gång utgöra skäl att i stället dokumentera förhöret på något annat sätt. Särskilda skäl att inte dokumentera ett förhör i enlighet med huvudregeln kan föreligga om tekniken av någon anledning skulle falla eller inte finnas tillgänglig. I motiven framhölls att det är rätten ensam som avgör hur förhöret ska dokumenteras. Det krävs alltså inte något samtycke från den som ska höras för att få genomföra ljud- och bildupptagning av förhöret.

Bestämmelsen i 6 kap. 6 § RB om dokumentation av förhör i domstol kompletteras av en regel i 20 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Där anges att en ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft.

### 8.5.2 Sekretess för bildupptagningar av domstolsförhör

#### Sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen m.m.

Som angetts i avsnitt 8.4.1 innebär principen om handlingsoffentlighet en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Rätten till insyn i allmänna handlingar förutsätter dock att det är fråga om en offentlig handling, dvs. en handling som inte är hemlig till följd av en bestämmelse om sekretess. Handlingsoffentligheten får nämligen begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § första stycket TF uppräknade allmänna och enskilda intressen, de s.k. sekretessgrunderna. Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar måste alltså kunna motiveras med hänsyn till någon av sekretessgrunderna. Bland dessa kan nämnas intresset att förebygga och beivra brott samt skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i bestämmelser i en särskild lag, eller om det i vissa fall är lämpligare, i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Med den särskilda lagen avses OSL, vilken ersatt den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100) (SekrL).



En sekretessbestämmelse innehåller normalt ett rekvisit som anger sekretessens styrka. Styrkan beror på om sekretessen är absolut eller om bestämmelsen innehåller ett s.k. skaderekvisit. Vid absolut sekretess får en uppgift inte lämnas ut alldeles oavsett om ett utlämnande kan komma att föranleda skada eller inte. Om sekretessregeln innehåller ett skaderekvisit kan detta vara rakt eller omvänt. Ett rakt skaderekvisit i en sekretessbestämmelse innebär att offentlighet är huvudregel och att sekretess endast gäller för uppgiften om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Omvänt skaderekvisit innebär att sekretess är huvudregel och att utlämnande av allmän handling endast medges om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppkommer. Här föreligger alltså en presumtion för sekretess.

### **Införandet av en sekretessbestämmelse för bildupptagningar av domstolsförhör**

Enligt förarbetena till EMR-reformen var en förutsättning för införandet av bestämmelserna om ljud- och bildupptagning att integritetsfrågorna kunde lösas på ett tillfredsställande sätt. Härmed avsågs framför allt risken för att ljud- och bildupptagningar kan komma att spridas och användas på ett okontrollerat sätt som kan innebära ett integritetsintrång för den enskilde förhörspersonen (se prop. 2004/05:131 s. 107).

På regeringens förslag infördes en sekretessregel för bilduppgiften i en ljud- och bildupptagning som gjorts vid ett domstolsförhör till skydd för den hörde i 7 kap. 48 § i den numera upphävda SekrL. Bestämmelsen, som i oförändrat skick har förts över till 43 kap. 4 § OSL, har följande lydelse.

Sekretess gäller hos en domstol för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i domstol, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men.

Såsom bestämmelsen är utformad gäller alltså en presumtion för sekretess med ett omvänt skaderekvisit till skydd för den hörde. Sekretess gäller därmed om det i ett enskilt fall inte står klart att den hörde inte skulle lida men av ett röjande. Detta innebär normalt att ett utlämnande kräver att det är den hörde själv som vill få ut bildupptagningen eller annars efterger sekretessen till förmån

för någon annan eller att någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.

Som skäl för sekretessregeln anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2004/05:131 s. 115).

Det kan på goda grunder antas att de allra flesta som kallas till en domstol i förhörssyfte skulle anse att en obegränsad möjlighet för andra att ta del av videoupptagningen från deras förhör utgör ett avsevärt intrång i den personliga integriteten, betydligt större än vad dagens ljudupptagningar innebär. Särskilt brottsoffer upplever många gånger offentligheten som mycket pressande och många personer skulle sannolikt överväga att inte frivilligt medverka till ett förhör med vetskap om att uppgifter om utseende och sättet att agera kan komma att spridas på ett obegränsat sätt. Särskilt allvarligt blir intrånget i förhörspersonens privata sfär om bildupptagningen används för utsändning i TV eller spridning på Internet. Risker för repressalier eller trakasserier mot förhörspersoner i mål med en underliggande hotbild eller starka motsättningar mellan parterna bör inte heller negligeras.

Hänsynen till enskildas personliga integritet talar alltså med styrka för att en spridning av själva bildupptagningen på något sätt bör begränsas. Till detta kommer att en risk för en obegränsad spridning av bildupptagningen med stor säkerhet skulle inverka negativt på många människors förmåga att avge en spontan och klar berättelse, något som i sin tur innebär att bevisvärdet av utsagan äventyras. Även intresset av att rätten får ett gott underlag för sin bedömning av målet kräver därför att möjligheten att ta del av en videoupptagning från ett domstolsförhör begränsas.

### **Insynsutredningen om behovet av ett utvidgat sekretesskydd för bildupptagningar m.m.**

Sekretessbestämmelsen i 43 kap. 4 § OSL gäller endast till skydd för den som hörs. Från olika håll hade det dock gjorts gällande att sekretess hos domstol borde gälla för bildupptagningar av förhör också till skydd för ett allmänt intresse.

I sitt slutbetänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken* (2010:14) tog Insynsutredningen, särskild ombedd därtill, upp frågan om det befintliga sekretessskyddet för bilden i ljud- och bildupptagna domstolsförhör var otillräckligt och om det borde införas en sekretessreglering till skydd för det allmänna intresset av att rättsprocesser i domstol inte motverkas.

Insynsutredningen kom fram till att det i och för sig fanns ett allmänt intresse av insyn i bildupptagningar som görs i domstol

från förhör med parter och andra bevispersoner. Behovet av sekretess för sådana bildupptagningar för att skydda genomförandet av framtida rättsprocesser framstod dock enligt utredningen inte som särskilt påtagligt. Framst mot den bakgrunden ansåg utredningen att någon sekretessreglering till skydd för ett allmänt intresse inte borde införas (se a.a. s. 407 ff.).

## 9 Överväganden och förslag angående inspelning av förhör under förundersökningen

### 9.1 Utredningens uppdrag

Under en förundersökning är hållande av förhör en av de vanligaste och mest betydelsefulla brottsutredande åtgärder som vidtas. Att förhören dokumenteras utförligt är av stor vikt både för de brottsutredande myndigheternas effektivitet och för den enskildes rättssäkerhet.

Som framgått av redogörelsen i föregående kapitel finns det inte någon bestämmelse som reglerar när ett förhör ska spelas in, trots att det numera sker ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning av många förhör. I utredningens direktiv anförts att det i förundersökningar som rör allvarligare brott av rättssäkerhetsskäl kan vara av största vikt att förhör med misstänkta och andra inte bara dokumenteras skriftligen utan även spelas in och sedan bevaras för att vid behov kunna användas under domstolsprocessen.

Utredningens uppdrag är att överväga i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att spela in eller på annat sätt göra upptagningar av förhör under förundersökningen. Vidare ska utredningen överväga i vilken utsträckning sådana upptagningar ska arkiveras eller lagras efter förundersökningen eller rättegången. I uppdraget ingår också att överväga behovet av begränsningar av rätten att ta del av bilduppgiften i ljud- och bildupptagningen av förhör under förundersökning samt att vid behov lämna författningsförslag.

## 9.2 Inspelning av förhör under förundersökningen

### 9.2.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar utredningen sina överväganden och förslag i frågan om i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att spela in eller på annat sätt göra upptagningar av förhör under förundersökningen. Frågan innefattar såväl att ta ställning till om det bör finnas en skyldighet att göra upptagningar av både ljud och bild vid förundersökningsförhör som att överväga om det bör vara obligatoriskt att spela in enbart ljud vid sådana förhör. När det fortsättningsvis talas om inspelning av förhör avses såväl upptagning av enbart ljudet som upptagning av både ljud och bild. I den mån endast den ena typen av upptagning avses, anges detta särskilt.

Skillnaden mellan de båda dokumentationssätten ligger främst i att en ljud- och bildupptagning ger en fylligare och mer fullständig dokumentation från förhöret, eftersom även den hördes minspel, gester m.m. framgår. Att även sådant dokumenteras kan många gånger ha betydelse för förståelsen och bedömningen av en persons utsaga.

För tydlighetens skull bör framhållas att utredningens uppdrag avser direktupptagningar av förhör i deras helhet (s.k. dialogförhör). Upptagningar av s.k. referatförhör, dvs. när förhørsledaren vid förhöret dikterar in på ljudband ett referat av vad som har framkommit under förhöret, kommer inte att beröras av utredningen.

Inledningsvis ska även de genom EMR-reformen ändrade reglerna för dokumentation av förhör i tingsrätt nämnas (se avsnitt 8.5 för en närmare redogörelse). Efter reformen gäller enligt 6 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken (RB) som huvudregel att sådana förhör ska spelas in med ljud- och bildupptagning. I andra hand ska berättelsen dokumenteras genom enbart en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned (6 kap. 6 § andra stycket RB). Att ljud- och bildupptagning har gjorts obligatoriskt vid förhör i domstol ska ses mot bakgrund av att tanken är att dessa upptagningar, då målet överklagats, ska förebringas som muntlig bevisning genom att spelas upp i hovrätt. Genom att omförhör således normalt inte ska behöva hållas i hovrätt effektiviseras processen där.

En sådan reglering av obligatoriska inspelningar av förhör under förundersökningen som utredningen ska överväga motiveras emellertid i första hand av andra skäl än de som ligger bakom de

nyss beskrivna bestämmelserna om dokumentation av förhör i domstol. Oavsett om ett förhör under förundersökningen tagits upp med enbart ljud eller med både ljud och bild ska ju, enligt principerna om muntlighet och omedelbarhet vid förhandling, som huvudregel förhörspersonen lämna sin utsaga i domstolen (se bl.a. 35 kap. 14 § och 36 kap. 16 § första stycket RB). Det är i princip endast om den hörde avviker från vad han eller hon uppgett under förundersökningsförhören eller vägrar lämna uppgifter under förhandlingen som upptagningen från förundersökningen får åberopas i domstolen (se bl.a. 36 kap. 16 § andra stycket RB). Vilka skäl som kan finnas för obligatoriska inspelningar av förundersökningsförhör framgår av det följande avsnittet, där utredningen beskriver fördelarna med att dokumentera förhör på sådant sätt.

### 9.2.2 Fördelar med inspelning

De stora fördelarna med obligatorisk inspelning av förundersökningsförhör är hänförliga dels till de brottsutredande myndigheternas effektivitet, dels till enskildas rättssäkerhet.

Inspelningar av förundersökningsförhör gynnar effektiviteten i den brottsutredande verksamheten på så sätt att om den som hörts under förundersökningen också ska lämna sin berättelse i tingsrätten och därvid ändrar sina tidigare uppgifter, vägrar att uttala sig eller gör gällande att förundersökningsförhöret inte gått rätt till, kan åklagaren åberopa dokumentation om hur förhöret har gått till och vad som har sagts. I den beskrivna situationen får dessutom rätten ett bättre underlag för sin bedömning av de åberopade uppgifterna från förundersökningen jämfört med enbart en uppläsning ur förundersökningsprotokollet av vad som sagts vid förhöret under förundersökningen. Vid uppspelning av ljudupptagningen framgår t.ex. även tonfall och röstläge hos den hörde. Om dessutom bildupptagning gjorts tillkommer mimik och gester, som kan ge ytterligare underlag för bedömningen av de uppgifter som lämnas.

Redan vetskapen om att förhör under förundersökningen dokumenterats genom inspelning skulle sannolikt leda till att många meningsskiljaktigheter i domstol om vad någon har sagt eller inte sagt under ett förundersökningsförhör skulle kunna undvikas. Samma sak gäller ifrågasättanden av omständigheterna

kring förhöret, t.ex. påståenden om att den hörde var så berusad att det påverkade förhöret.

Om förhör under förundersökningen spelas in leder det också till förbättrad rättssäkerhet för den enskilde genom att dels allt som har sagts vid förhöret dokumenteras, dels sådant som normalt inte framgår av en skriftlig sammanfattning av ett förhör, t.ex. hur förhöret rent faktiskt har gått till och hur frågorna har ställts, också dokumenteras. Detta innebär en trygghet för den hörde, eftersom det ökar möjligheterna att i efterhand kontrollera att det t.ex. inte förekommit någon otillbörlig påverkan i samband med att utsagan lämnats liksom att förhørsreglerna i övrigt följts.

Enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har den misstänkte rätt att i vart fall vid slutdelgivning begära ut och få del av det fullständiga utredningsmaterialet, t.ex. vad målsäganden och vittnen sagt i förhör. För den enskilde som är misstänkt för ett brott medför inspelningar av förundersökningsförhör förbättrad rättssäkerhet även på det sättet att inspelningarna hjälper till att säkerställa dennes möjligheter att få tillgång till hela underlaget för den misstanke som riktas mot honom eller henne. Den misstänkte får då bättre förutsättningar att bedöma om han eller hon ska begära komplettering av utredningen och att förbereda sitt försvar.

### 9.2.3 Nackdelar med inspelning

De nackdelar som är förenade med obligatorisk inspelning är bl.a. hänförliga till ökade kostnader, praktiska svårigheter och risk för obehörig spridning av inspelningarna.

I dag sker ljud- och bildupptagningar av förhör under förundersökningen framför allt när den som ska höras är ett barn under femton år. I övrigt torde det inte förekomma i någon större omfattning. Att det görs ljudupptagningar av förhör under förundersökningen är däremot vanligare. Om förhör under förundersökningen i långt större utsträckning än som sker i dag ska kunna dokumenteras genom inspelning, torde det krävas omfattande investeringar hos polisen och andra brottsutredande myndigheter för att skaffa den nödvändiga tekniska utrustningen och, särskilt vad gäller ljud- och bildupptagningar, för att anpassa förhørsrummen.

Andra kostnader som kan stiga avsevärt om det införs en skyldighet att dokumentera stora mängder förhör genom

inspelning är kostnaderna för utskrifter av förhören. Detta gäller om Justitieombudsmannens (JO) uttalanden i fråga om utskrifter av förhørsutsagor som tagits upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel ska efterlevas. Som redogjorts för i avsnitt 8.2 har nämligen JO uttalat att det står bäst i överensstämmelse med de tankar som bär upp reglerna om protokollföring under förundersökningsförfarandet att förhørsutsagor som tagits upp på sådant sätt ska skrivas ut i sin helhet (JO 1996/97 s. 75, s. 82). I ärendet framhöll JO att det är endast när det framstår som uppenbart att de uppgifter som har kommit fram vid ett förhör saknar betydelse för utredningen som man kan avstå från att göra en fullständig utskrift. I ett senare ärende har JO vidare uttalat att det inte heller är godtagbart att det i ärenden som inte leder till åtal regelmässigt inte sker någon utskrift av förhör som tagits upp på video, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall av förhörsuppgifternas betydelse för utredningen (beslut 2007-08-28, dnr 3322-2006). Utredningen tar i avsnitt 9.2.7 upp frågan om vad som bör gälla i fråga om utskrifter av förhör som dokumenterats genom inspelning.

Även kostnaderna för bevarande av dokumentationen av förhör kan förväntas stiga påtagligt om det införs en långtgående skyldighet att spela in förhör. Antalet inspelningar som ska bevaras ökar då kraftigt.

I avsnittet ovan om fördelarna med obligatoriska inspelningar av förundersökningsförhör har redogjorts för hur detta skulle gynna effektiviteten i den brottsutredande verksamheten. Införandet av en skyldighet att dokumentera förhör under förundersökningen genom sådana inspelningar skulle dock samtidigt leda till minskad effektivitet i den brottsutredande verksamheten, men i andra avseenden. Vad som avses är de praktiska svårigheter som följer med att förhör måste dokumenteras genom inspelning och som skulle göra utredningsarbetet mindre flexibelt och mer tungrovt. Det är t.ex. vanligt att de första förhören i en utredning sker direkt på brottsplatsen eller i dess närhet kort efter att brottet inträffat. Om ett sådant förhör ska kunna dokumenteras genom inspelning förutsätter det att samtliga polispatruller har med sig utrustning för att göra sådana inspelningar och att förhållandena på platsen är sådana att det går att genomföra inspelningen. Som ett annat exempel på praktiska nackdelar med obligatoriska ljud- och bildupptagningar kan nämnas att det omöjliggör telefonförhör.



En nackdel med obligatoriska inspelningar av förundersökningsförhör är vidare att den som hörs kan uppleva det som besvärande att bli inspelad och därför får svårt att tala fritt under förhöret. I förarbetena till EMR-reformen (prop. 2004/05:131 s. 107) anfördes att den tveksamhet som en förhörsperson kan känna inför en videoinspelning huvudsakligen torde hänga samman med hur upptagningen kan komma att användas och att det endast i mindre utsträckning torde vara själva inspelningssituationen som sådan som upplevs som besvärande. Det finns dock skillnader mellan ett förhör i domstol och ett förundersökningsförhör. Det förstnämnda sker vid en förhandling som normalt är offentlig. Den som hörs måste således vara beredd att lämna sin berättelse inför rätts ledamöter, parterna och deras ombud, eventuella åhörare etc. som både hör och ser honom eller henne. Mot denna bakgrund framstår det som en rimlig slutsats att den omständigheten att ljud och bild dessutom spelas in inte i någon nämnvärd mån torde medföra en ökad obehagskänsla hos den hörde. Annorlunda torde det däremot förhålla sig med förhör under förundersökningen. Dessa är inte offentliga och endast en begränsad krets av personer kan vara närvarande utöver förhørsledaren. I den situationen kan sannolikt en ljudupptagning, och framför allt en ljud- och bildupptagning, i vissa fall vara störande för den hördes förmåga att tala fritt.

En nackdel med obligatoriska ljud- och bildupptagningar är slutligen också risken för obehörig spridning av upptagningarna, vilken inte torde kunna elimineras helt även om kompletterande sekretessregler införs. Risken för obehörig spridning blir större ju mer omfattande skyldigheten att spela in görs.

#### 9.2.4 Författningsreglering av inspelning av förundersökningsförhör

**Bedömning:** Det bör i lag finnas regler om dokumentation av förundersökningsförhör genom inspelning av ljud eller ljud och bild. Att genomföra en ljud- och bildinspelning mot den hördes vilja kan utgöra ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen och därför kräver stöd i lag.

Rättssäkerhetsskäl motiverar att hållande av förhör i brottsutredande syfte i princip inte får ske utanför en förundersökning (se inledningen till föregående kapitel) och att denna utredningsåtgärd, till skillnad från många andra, är författningsreglerad. Reglerna om förhör under förundersökningen, som finns i 23 kap. RB, är därtill ingående. Till de bestämmelser som avser att garantera rättssäkerheten för såväl den misstänkte som andra inblandade hör regleringen rörande dokumentation av förhören.

Som utredningen tidigare påpekat (se avsnitt 8.2) utgår nuvarande bestämmelser om dokumentation av förhör från att den hördes utsaga skrivs ner, men i praktiken förekommer det allt oftare att utsagan dokumenteras genom inspelning. Frågan är om det bör införas ett författningsstöd för dokumentation av förundersökningsförhör genom inspelningar.

Med hänsyn till de starka rättssäkerhetsaspekter som allmänt gör sig gällande beträffande hållande av förhör och som avspeglar sig i den ingående regleringen av denna utredningsåtgärd, är det utredningens uppfattning att det bör införas ett författningsstöd i lag för dokumentation av förundersökningsförhör genom inspelning av ljud eller ljud och bild. När det gäller ljud- och bildinspelningar av förundersökningsförhör kan det dessutom vara på det sättet att genomförandet av sådan dokumentation mot den hördes vilja förutsätter att det finns lagstöd för förfarandet. JK har nämligen uttalat att en skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering eller någon annan liknande åtgärd utgör ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen och som kräver stöd i lag (beslut 2001-04-23, dnr 1002-00-21, se även JO 2004/05 s. 98). (Efter ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011 finns nämnda bestämmelse numera i 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.) I JK:s beslut påtalades att några sådana regler inte har meddelats utom såvitt avser fotografering under en förundersökning. (Regleringen som avses är 28 kap. 14 § RB vari föreskrivs att fotografi och fingeravtryck får tas av den som är anhållen eller häktad. Denne är dessutom enligt bestämmelsen underkastad annan dylik åtgärd. De angivna skyldigheterna gäller även annan, om det behövs för utredning om brott på vilket fängelse kan följa.)

### 9.2.5 Utgångspunkter för utformningen av regleringen

**Bedömning:** Förhör under förundersökningen bör i större utsträckning spelas in med ljud eller med ljud och bild. Det bör dock inte vara obligatoriskt att dokumentera förhör genom inspelning, utan sådan bör främst göras i de fall det framstår som särskilt motiverat.

Som redogjorts för i avsnitt 9.2.2 innebär inspelningar av förundersökningsförhör stora fördelar med avseende på såväl den enskildes rättssäkerhet som de brottsutredande myndigheternas effektivitet. Med hänsyn till dessa fördelar är det utredningens uppfattning att förundersökningsförhör i större utsträckning än som sker i dag bör spelas in med ljud eller med ljud och bild. Detta bör enligt utredningens mening också vara en utgångspunkt för regleringen av inspelningar av förhör.

De nackdelar som följer med att dokumentera förhör genom inspelningar och som redovisats i avsnitt 9.2.3, t.ex. kostnaderna för att kunna göra ljud- och bildupptagningar i stor utsträckning, måste dock också beaktas. Dessa bör vägas in vid övervägandena kring utformningen av regleringen, t.ex. i frågan om i vilken utsträckning inspelningar får eller ska ske. Ytterligare en utgångspunkt för regleringen bör enligt utredningens mening därför vara att inspelningar, även om det som ovan har framhållits är önskvärt att sådana sker i större utsträckning än i dag, främst ska göras i sådana fall då denna dokumentationsform av något eller några skäl framstår som särskilt motiverad. Det bör därför inte föreskrivas någon absolut skyldighet att dokumentera förhör under förundersökningen genom inspelning av ljud eller bild. I stället bör det i varje särskilt fall göras en bedömning av värdet av en sådan dokumentation utifrån särskilt angivna kriterier.

### 9.2.6 Närmare om utformningen av regleringen

**Förslag:** I lag ska föreskrivas att förhör under förundersökningen får dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning. Vidare ska föreskrivas att sådan upptagning ska ske om vissa särskilt angivna omständigheter föreligger och hinder inte finns mot det. De omständigheter som främst ska beaktas är om det

finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör samt brottets svårhet, utsagans betydelse och den hördes personliga förhållanden.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska ges i uppdrag att gemensamt utarbeta och meddela allmänna råd som närmare anger i vilka fall förhör bör spelas in.

Frågan är då vilka omständigheter som medför att det framstår som särskilt motiverat att spela in ett förundersökningsförhör.

I direktiven framhålls att det i förundersökningar som rör allvarigare brott av rättssäkerhetsskäl kan vara av största vikt att förhör med misstänkta och andra inte bara dokumenteras skriftligen utan även spelas in.

Sett från den enskilde misstänktes sida framstår det vid utredningar om allvarigare brottslighet som särskilt viktigt att utredningen blir fullständig och noggrant dokumenterad, eftersom den misstänkte riskerar ett strängt straff. Även från det allmännas sida är det angeläget att utredningar om sådan brottslighet dokumenteras väl så att lagföring kan ske. Mot denna bakgrund är det även utredningens uppfattning att det framför allt är i utredningar om allvarigare brott som det kan vara motiverat att göra inspelningar av förhör. Vid relativt okomplicerade utredningar om sådan brottslighet som mindre allvarlig misshandel, stölder, trafiknykterhetsbrott, bedrägerier och liknande torde däremot behovet av exakt dokumentation av vad som sagts eller den hördes kroppsspråk vid förhöret oftast inte vara särskilt stort.

Att en förundersökning avser ett allvarigare brott innebär dock enligt utredningens mening inte att det är motiverat att dokumentera alla förhör genom inspelning. Sådan dokumentation bör framför allt kunna komma i fråga beträffande förhörspersoner vars utsagor kan förväntas vara av väsentlig betydelse för utredningen. Vilka dessa personer är kan variera från en utredning till en annan, men målsäganden och den misstänkte är rimligen de som i första hand kan vara aktuella. Även vissa vittnesförhör kan vara så betydelsefulla, att det framstår som angeläget att dokumentera utsagorna genom inspelning.

Från åklagarhåll har anförts att en ökad användning av inspelningar av förhör skulle vara särskilt värdefull i utredningar rörande vissa brottstyper där målsäganden och vittnen har en benägenhet att under huvudförhandlingen ta tillbaka vad de sagt

under förundersökningen. Som exempel har angetts utpressning och grov kvinnofridskränkning.

Att det finns en påtaglig risk för att förhörspersonen på grund av t.ex. en hotsituation eller sin relation till den misstänkte eller någon annan inblandad inte kommer att vid huvudförhandlingen stå fast vid de uppgifter som han eller hon lämnat under förundersökningen, är den omständighet som enligt utredningens mening främst motiverar att det görs en inspelning av förundersökningsförhöret. I den beskrivna situationen kan det ju förväntas att åklagaren kommer att få åberopa uppgifter ur förundersökningsförhöret vid rättegången. En utsaga som spelats in ger då domstolen ett bättre underlag för sin bedömning än en uppläsning ur förundersökningsprotokollet och bör därför ha ett betydligt högre bevisvärde än en sådan uppläsning.

En omständighet som redan i dag i stor utsträckning leder till att förundersökningsförhör spelas in med ljud och bild – och som bör göra det även fortsättningsvis – är att förhörspersonen är ett mindre barn. Avsikten är då att upptagningen ska spelas upp vid förhandlingen i stället för att barnet hörs där.

Även andra personliga omständigheter än den låga åldern hos den som ska höras kan tänkas motivera en inspelning av förhöret, t.ex. om dennes hälsa sviktar och det finns risk för att han eller hon inte kommer att klara att närvara vid en förhandling.

De omständigheter som utredningen anser har särskild betydelse för om det framstår som befogat att spela in ett förundersökningsförhör är alltså sammanfattningsvis att det finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör, att förundersökningen avser ett allvarligare brott, att förhörspersonens utsaga kan förväntas vara särskilt betydelsefull för utredningen samt förhörspersonens personliga förhållanden såsom ålder och hälsotillstånd. Enligt utredningens mening bör det av regleringen om inspelning av förundersökningsförhör framgå att denna dokumentationsform främst bör komma i fråga när sådana omständigheter föreligger.

Nästa fråga är om regleringen av inspelningar av förundersökningsförhör bör vara densamma för ljudupptagningar och för ljud- och bildupptagningar.

De skäl som motiverar att förhör under förundersökningen spelas in är sådana att man i första hand bör sträva efter att inspelningen ska omfatta både ljud och bild. Samtidigt står det klart att de nackdelar som följer med en vidsträckt skyldighet att

dokumentera förundersökningsförhör genom inspelning är klart mer framträdande beträffande ljud- och bildupptagningar än beträffande ljudupptagningar (se avsnitt 9.2.3). Vad som avses är framför allt de kostnader som en omfattande skyldighet att spela in förhör med både ljud och bild förväntas leda till, men även de praktiska svårigheter som en sådan skyldighet skulle innebära, t.ex. när det gäller att spela in förhör på andra ställen än hos förundersökningsmyndigheten.

Många gånger kan det nämligen förväntas uppstå rent praktiska och liknande hinder mot att dokumentera förhör genom inspelning och detta torde särskilt gälla för ljud- och bildinspelningar. Exempelvis kan tekniken fallera (jfr 6 kap. 6 § RB angående inspelning av tingsrättsförhör) eller inte vara tillgänglig, inspelningsförhållandena kan i större eller mindre utsträckning göra en inspelning omöjlig eller kan förhörspersonen vägra att yttra sig om förhöret spelas in med bild.

Med hänsyn till det anförda är det utredningens uppfattning att regleringen bör utformas på ett sätt som lämnar öppet om upptagningen av förhöret ska ske med enbart ljud eller med både ljud och bild. I varje enskilt fall får sedan avgöras vilken inspelningsform som ska användas, varvid det ska vara avgörande dels hur starka skälen är för att förhöret ska tas upp med både ljud och bild och inte bara med ljud, dels vilka praktiska inspelningsmöjligheter som står till buds. I lagen bör alltså inte göras någon skillnad mellan ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar när det gäller under vilka förutsättningar sådana ska ske. Det viktiga är enligt utredningens uppfattning att det sker en inspelning av förhöret i de situationer där det framstår som särskilt motiverat och som tidigare har beskrivits.

Vad som nu sagts innebär att det ska bli betydligt vanligare än i dag att förhör spelas in. I första hand blir det då aktuellt med en ljudinspelning, men ju starkare skälen är för att säkra förhörsuppgifterna genom en inspelning, desto större anledning finns det att också genomföra en ljud- och bildupptagning av förhöret. Utredningen bedömer det som mycket angeläget att även användandet av ljud- och bildinspelningar ökar.

Utredningens förslag innebär att det i lag ska föreskrivas att förhör under förundersökningen inte bara *får* dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning utan också att en sådan upptagning *ska* ske om det finns vissa särskilt angivna skäl för det. I bestämmelsen ska vidare anges de omständigheter som främst ska

beaktas vid bedömningen av om det föreligger skäl för ljud- eller bildupptagning av förhöret. Dessa omständigheter är att det finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör samt även brottets svårhet, utsagans betydelse och den hördes personliga förhållanden.

Denna uppräknings av skälen för en inspelning är inte avsedd att vara uttömmande, utan främst avsedd att anvisa i vilka situationer det är särskilt motiverat med en inspelning av förhör. Det kan i andra situationer ligga i den hördes intresse att förhöret dokumenteras på detta sätt för att han eller hon vill undvika risken för att uppgifterna kan komma att missuppfattas eller ges en olycklig tolkning vid en sammanfattande utskrift av förhöret. Det ligger då också i myndighetens intresse att förhöret dokumenteras så väl som möjligt, vilket kan utgöra ett skäl för en ljud- eller bildinspelning. En annan situation som inte täcks av de föreslagna kriterierna där det ändå kan finnas skäl för inspelning är när förhör genomförs med hjälp av tolk. En inte helt ovanlig situation i domstolarna är att det görs gällande att en översättning av en förhørsutsaga varit felaktig eller bristfällig. Även den typen av invändningar mot dokumentationen av ett förhör kan mötas genom en inspelning av förhöret.

Med hänsyn till de praktiska och andra problem som kan finnas mot en inspelning av förhöret bör regleringen också innehålla en bestämmelse om att inspelning kan underlåtas även i fall då de särskilt angivna kriterierna är uppfyllda men det finns hinder mot att göra en inspelning. Vad som avses är situationer då förutsättningar för en inspelning saknas t.ex. på grund av förhållandena på platsen eller tekniska problem. Ett förhör som brådskar och är angeläget ska självklart inte skjutas upp bara för att inspelning inte kan ske. En annan tänkbar situation som främst gäller för bildupptagningar är att förhörspersonen finner inspelningen så påfrestande att förhöret inte går att genomföra.

Den föreslagna regleringen innebär att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning av om det är motiverat att göra en inspelning. Om bedömningen blir att det finns skäl att göra en inspelning av förhöret, ska i vart fall en ljudupptagning göras. Om en ljud- och bildupptagning bedöms som motiverad, ska i stället denna dokumentationsform användas. För att underlätta den bedömning som ska göras i det enskilda fallet och för att säkerställa att bedömningen görs så likartat som möjligt i alla brottsutredningar, föreslår utredningen att Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndig-

heten ges i uppdrag att gemensamt ta fram allmänna råd som närmare anger i vilka situationer inspelning bör ske. I de allmänna råden kan t.ex. dels räknas upp brottstyper där det regelmässigt finns skäl att spela in förhör, dels anges i vilka situationer en ljud- och bildupptagning i allmänhet bör väljas framför enbart en ljudupptagning.

Av den redogörelse för några andra länders reglering kring dokumentation av förhör genom inspelning som finns i avsnitt 8.3 framgår att flera av de aktuella ländernas reglering innehåller lagstöd för möjligheten att spela in förhör. I de länder där det finns mer detaljerade bestämmelser om i vilka fall olika slags inspelning ska eller bör ske (Norge och Nederländerna) finns dessa dock i föreskrifter eller anvisningar utfärdade på myndighetsnivå. Den reglering av inspelning av förhör som utredningen föreslår är alltså uppbyggd på ett likartat sätt; en grundbestämmelse i lag samt närmare anvisningar om dess praktiska tillämpning utfärdade av Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Det är viktigt att framhålla att regleringen inte är avsedd att hindra att ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning används som dokumentationsform även i situationer när det inte föreligger sådana särskilda skäl som anges i lagen. Att dokumentera ett förhör genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning kommer således alltid att vara tillåtet.

Det bör enligt utredningens mening inte uppställas något krav på samtycke från den som ska höras för att inspelningen ska få ske. Om förhörspersonen vägrar att alls yttra sig under en inspelning eller om det kan antas att denne uppfattar inspelningen som så besvärande att det kan påverka hans eller hennes berättelse, är det omständigheter som får vägas in i bedömningen av om det finns skäl att dokumentera förhöret genom inspelning.



### 9.2.7 Utskrifter av förhör som dokumenterats genom inspelning

**Bedömning och förslag:** Nuvarande bestämmelser om redovisning av förhör ska tillämpas även i fråga om inspelade förhör. Detta innebär att förhör som har dokumenterats genom inspelning ska, om de är av betydelse för utredningen, skrivas ut i sin helhet eller i sammanfattning. Den hörde ska få tillfälle att granska utskrifter av utsagor som återger endast relevanta delar eller en sammanfattning av förhöret. Det ska införas en bestämmelse som undantar fullständiga utskrifter av inspelade förhör från kravet på granskning. Någon särskild reglering av utskriftsfrågan behövs däremot inte.

En särskild fråga vad gäller dokumentation av förundersökningsförhör genom inspelning är om dessa bör skrivas ut och i så fall om det bör ske i sammanfattning eller ordagrant.

I avsnitt 8.2 har utredningen relativt utförligt redogjort för de bestämmelser i RB och FUK som är relevanta för frågan om hur dokumentation av förundersökningsförhör ska ske. Här kommer därför endast huvuddragen att återges.

Grundbestämmelsen om dokumentation av förundersökningen finns i 23 kap. 21 § första stycket RB. Enligt denna bestämmelse, som alltså även avser förundersökningsförhören, ska protokoll föras över det som vid förundersökningen har förekommit av betydelse för utredningen.

Särskilda bestämmelser om redovisning av förhör finns i 23 kap. 21 § andra stycket RB och i 22 § andra stycket FUK. Av den förstnämnda bestämmelsen följer att som huvudregel ska, innan ett förhör avslutas, den hörde ges tillfälle att granska uppteckningen av utsagan samt tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. I undantagsfall, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, får uppteckning och granskning i stället ske så snart som möjligt efter att förhöret avslutats. Av 22 § andra stycket FUK framgår att ett förhör, i de delar det bör tas in i protokollet, ska återges antingen i sammanfattning eller ordagrant.

Som tidigare påpekats utgår nämnda bestämmelser om redovisning av förhör från att utsagan enbart dokumenteras skriftligen. Enligt utredningens mening bör dock bestämmelserna,

såsom också kommit till uttryck i Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förhör som spelats in på ljudband eller videoband (RPSFS 2000:62, FAP 400-1), tillämpas även i fråga om inspelningar av förhørsutsagor. Detta innebär att sådana inspelningar, om inte förhöret bedöms vara utan betydelse för utredningen, ska skrivas ut. Vidare bör, om ett förhör bedöms vara utan betydelse för utredningen, det antecknas i protokollet att förhöret har ägt rum och i korthet anges varför det inte skrivits ut (se nämnda allmänna råd samt JO 1996/97 s. 75, s. 82).

JO har uttalat att det står bäst i överensstämmelse med de tankar som bär upp reglerna om protokollföring under förundersökningsförfarandet att förhørsutsagor som tagits upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel ska skrivas ut i sin helhet (a.a.). JO:s uppfattning synes vara att det inte finns något utrymme för att begränsa utskrifterna av inspelade förhör till enbart sammanfattningar.

Fitger har i sin kommentar till RB anfört att det otvivelaktigt skulle strida mot syftet med bestämmelsen i 23 kap. 21 § andra stycket RB om förhørsledaren efter förhöret på egen hand valde ut vilka delar av ett direktinspelat förhör som han eller hon ansåg ha betydelse och begränsade en utskrift till dessa delar. Fitger har dock också uttalat att, efter de ändringar av paragrafen som genomfördes 1999, inget synes hindra att förhöret utskrivs endast i vissa delar, om utskriften med stöd av undantagsregeln tillställs den hörde för granskning. Detta eftersom det inspelade bandet i sådant fall inte längre kan sägas utgöra "uppteckningen" (se *Rättegångsbalken*, del 2, s. 23:74 b f.).

Att det utöver inspelningarna också finns utskrifter av utsagorna är onekligen av stor praktisk betydelse för såväl åklagaren vid dennes överväganden i åtalsfrågan och vid genomförandet av förhören under huvudförhandlingen, som för den misstänkte och dennes försvarare vid förberedandet av försvaret. Att det finns utskrifter underlättar också för målsäganden och för rätten. Enligt utredningens mening framstår det också som självklart att den omständigheten att ett förhör har dokumenterats genom inspelning inte i sig innebär att utskrift av utsagorna helt kan underlåtas.

Däremot anser utredningen det tveksamt om det verkligen är befogat att kräva att en utsaga som har spelats in och som inte är betydelselös alltid ska behöva skrivas ut i sin helhet. De ovan nämnda allmänna råden (RPSFS 2000:62, FAP 400-1) synes också

utgå från att det inte krävs att inspelade förhör alltid ska skrivas ut i sin helhet, eftersom det däri anges att en ljud- eller video-upptagning av ett förhör bör skrivas ut, antingen i sammanfattning eller i sin helhet.

Förhör som inte dokumenteras genom inspelning får redovisas på så sätt att utsagan skrivs ut i sammanfattning, eller uttryckt på ett annat sätt, i relevanta delar. Detta under förutsättning att allt som är av betydelse för utredningen tas med, varvid objektivitetsprincipen kräver att såväl omständigheter som talar till förmån som till nackdel för den misstänkte ska tas med. Utredningen kan inte se något skäl till varför enbart den omständigheten att förhöret spelas in skulle motivera att en fullständig utskrift alltid måste göras.

En annan sak är att förhørsledaren, lika lite när det gäller inspelade förhör som när det är fråga om förhör som inte har spelats in, i efterhand och helt utan granskning från den hörde bör få skriva ut delar av utsagan eller sammanfattningar av den. Liksom vid förhör som inte har spelats in bör den hörde få tillfälle att granska sammanfattningen av förhöret och granskningen ska som huvudregel ske innan förhöret avslutas. Om ett förhör som dokumenterats genom inspelning ska skrivas ut i sin helhet, framstår däremot granskningen som onödig.

Såvitt utredningen erfar förekommer det normalt inte heller någon granskning av fullständiga utskrifter från inspelade förhör. Det synes dock osäkert om bestämmelserna om granskning i 23 kap. 21 § andra stycket RB ger stöd för att underlåta att ge den hörde tillfälle att granska en sådan utskrift. Det kan hävdas att i de fall en utskrift görs, fullständig eller delvis, utgör själva utskriften ”uppteckningen” och sådana ska enligt bestämmelsen den hörde ges tillfälle att granska. För att klargöra att fullständiga utskrifter från inspelade förhör inte behöver granskas av den hörde föreslår utredningen att det införs en uttrycklig bestämmelse om detta. Att granskning av fullständiga utskrifter inte är nödvändig innebär att sådana utskrifter alltid bör kunna ske efter att förhöret avslutats.

Även fullständiga utskrifter kan givetvis innehålla felaktigheter, t.ex. beroende på att den som gjort utskriften hört fel eller att någon del av inspelningen varit ohörbar. I vissa fall kan det därför finnas skäl för förundersökningsledaren att underställa den hörde utskriften för granskning, även om en sådan granskning inte är obligatorisk. En situation när förundersökningsledaren bör låta den

hörde granska utskriften är om inspelningen är ohörbar i viktiga delar.

Ett krav på att förhör som dokumenteras genom inspelning alltid ska skrivas ut i sin helhet skulle medföra betydande kostnader om inspelningar skulle användas i större utsträckning än som sker i dag. Ett krav på fullständiga utskrifter av inspelade förhör skulle dessutom kunna vara negativt från rättssäkerhetssynpunkt på så sätt att undersökningsledaren kan tänkas tveka inför att dokumentera förhöret på sådant sätt även i situationer när det i och för sig framstår som lämpligt.

Utredningens bedömning är alltså att det inte ska krävas att förundersökningsförhör som dokumenteras genom inspelning (och som inte är betydelselösa för utredningen) ska skrivas ut i sin helhet. Avgörande för om förhöret bör skrivas ut i sammanfattning eller i sin helhet är vad som framstår som lämpligt. Med hänsyn till att utredningen anser att det inte är nödvändigt att granskning sker av fullständiga utskrifter av utsagor, är det dock viktigt att förhørsledaren gör klart för den som ska höras under vilka förutsättningar en utskrift kommer att underställas dennes granskning.

Många gånger kan det dock finnas goda skäl att välja att göra en fullständig utskrift av förhöret. Anledningen till detta är det som utredningen anför ovan om i vilka situationer det framstår som särskilt motiverat att inspelning av förhör sker. Om det t.ex. finns risk för att den som hörs vid en kommande rättegång kommer att återta de uppgifter som han eller hon har lämnat under förundersökningsförhöret, kan det vara ett starkt skäl för att låta skriva ut förhöret i sin helhet. I den situationen kan det ju förväntas bli aktuellt för åklagaren att vid huvudförhandlingen åberopa och spela upp delar av förundersökningsförhöret. För att lättare kunna hitta den sekvens av förhöret som ska spelas upp, är det då lämpligt att ha tillgång till en fullständig utskrift av förhöret. En annan situation där det regelmässigt torde vara lämpligt att skriva ut ljud- och bildupptagna förhör i sin helhet är vid sådana förhör som är avsedda att spelas upp i sin helhet i rättegången, t.ex. förhör med mindre barn.

Enligt utredningens bedömning behövs ingen särskild reglering av utskriftsfrågan.

### 9.3 Bevarande av inspelningar av förundersökningsförhör

Utredningen redovisar i detta avsnitt sina överväganden och förslag angående i vilken utsträckning ljudupptagningar respektive ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör ska bevaras efter förundersökningen eller rättegången. Det ska framhållas att det endast är direktupptagningar av förhör i deras helhet (s.k. dialogförhör) som avses. Utredningen kommer alltså inte att ta upp frågor om bevarande av s.k. referatförhör (se avsnitt 9.2.1 om innebörden av detta begrepp).

#### 9.3.1 Nuvarande ordning

I avsnitt 8.4 har utredningen redogjort närmare för den reglering som rör bevarande av dokumentation av förundersökningsförhör. Där framgår sammanfattningsvis följande.

Dokumentation som ska arkiveras (dvs. bevaras efter att ärendet är slutbehandlat hos myndigheten) är enligt 3 § arkivförordningen (1991:446) dels allmänna handlingar, dels sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) och som myndigheten vid prövning efter ärendets slutbehandling har kommit fram till ska tas om hand för arkivering. En minnesanteckning, dvs. promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till hos myndigheten endast för ärendets föredragning eller beredning och som inte tillför ärendet sakuppgifter, blir som huvudregel inte allmän handling (2 kap. 9 § första stycket TF).

Dokumentation som inte ska arkiveras får normalt förstöras när ärendet är slutbehandlat hos myndigheten.

Hur länge de arkiverade handlingarna ska bevaras beror bl.a. på om det finns någon gallringsbestämmelse som omfattar respektive handling och vad den föreskriver. Saknas gallringsbestämmelse ska handlingen i princip bevaras för alltid.

Rikspolisstyrelsen har i allmänna råd (RPSFS 2000:62, FAP 400-1) berört hur ljud- eller bildupptagningar från förundersökningsförhör bör bevaras. Dessa ligger väl i linje med JO:s uttalanden i frågan (se JO 1996/97 s. 75, s. 82 f.). I de allmänna råden anges att en ljudbandsupptagning av förhör som har skrivits ut i sin helhet bör bevaras till dess ärendet slutligt handlagts hos polis, åklagare eller domstol. Om upptagningen inte har skrivits ut i sin helhet

eller om den annars innehåller information som är av den arten att den kan anses tillföra ärendet sakuppgifter, t.ex. genom tonfall och röstlägen, bör upptagningen anses ingå i utredningen och bevaras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet i övrigt. Videoupptagningar av förhör bör arkiveras enligt samma regler som gäller för utredningsmaterialet.

Som påpekats av Insynsutredningen (SOU 2010:14 s. 337) avspeglar ovanstående en bedömning av videoupptagningar respektive ljudupptagningar som inte skrivits ut i sin helhet såsom självständiga handlingar i TF:s mening. Ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet och som inte tillför ärendet sakuppgifter utöver vad utskriften ger, anses i stället vara sådana osjälvständiga handlingar, minnesanteckningar, som avses i 2 kap. 9 § TF.

Av föreskrifter och allmänna råd meddelade av Riksarkivet (RA-MS 2010:3) följer att hos polismyndigheterna får allmänna handlingar som hör till brottsutredningar enligt 23 kap. RB och som avslutats gallras sju år efter att anmälan om brott inkommit om de enbart gäller vissa uppräknade mindre allvarliga brott. I den mån ljudupptagningar eller ljud- och bildupptagningar ingår i utredningsmaterialet får dessa alltså gallras sju år efter anmälan om brott inkommit. För handlingar som hör till utredningar rörande allvarligare brott innehåller RA-MS 2010:3 inte någon motsvarande generell gallringsföreskrift. Beträffande ljudupptagningar anges dock att i sådana brottsutredningar vars handlingar inte får gallras efter sju år får, om det är fråga om ett s.k. dialogförhör där den hördes röst framgår, ljudupptagningen gallras tio år efter det att anmälan om brott inkommit. Ljud- och bildupptagningar berörs inte i föreskrifterna, vilket får till följd att de ska bevaras för alltid om de förekommer i utredningar om allvarligare brott.

De gallringsföreskrifter som riktar sig till Tullverket (finns i samma RA-MS som angetts ovan, 2010:3) respektive till Ekobrottsmyndigheten (RA-MS 2000:1) saknar bestämmelser som särskilt avser inspelningar av förundersökningsförhör. Det innebär att hos nämnda myndigheter ska sådan dokumentation, i likhet med annat utredningsmaterial, som huvudregel bevaras för alltid.

### 9.3.2 Om behovet av reglering och hur denna bör utformas

**Bedömning och förslag:** Bevarandereglererna för inspelningar från förundersökningsförhör bör göras tydligare och enklare att tillämpa. En bestämmelse om att ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör ska arkiveras och gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser ska införas. Det innebär att samtliga inspelningar ska arkiveras. Bestämmelsen ska kompletteras med en gallringsregel som medger att ljudupptagningar av förhör som skrivits ut i sin helhet får gallras efter viss kortare tid.

Den syn på ljudupptagningar respektive ljud- och bildupptagningar som kommer till uttryck i såväl Rikspolisstyrelsens allmänna råd (RPSFS 2000:62, FAP 400-1) som i JO 1996/97 s. 75 bygger på att en ljud- och bildupptagning generellt sett är så mycket innehållsrikare än en utskrift att, även om en fullständig utskrift gjorts av förhørsutsagan, själva upptagningen utgör en självständig handling i TF:s mening och därmed ska arkiveras. Även en på ljudband gjord upptagning tillför information som inte kan återges i utskrift, såsom tonfall och röstlägen. Denna information är dock oftast inte av sådan betydelse att upptagningen bör betraktas som en självständig handling i förhållande till en fullständig utskrift, men i ett visst fall kan den ytterligare information som finns i en ljudupptagning vara av den arten att den får anses tillföra utredningen sakuppgifter och därför ska omhändertas för arkivering.

Enligt utredningens mening utgör det beskrivna synsättet i och för sig en rimlig tolkning av TF:s regler när det gäller ljudupptagningar respektive ljud- och bildupptagningar. Det förhållandet att den brottsutredande myndigheten, för att veta hur länge en i sin helhet utskriven ljudupptagning ska bevaras, måste göra en bedömning av om själva upptagningen tillför utredningen sakuppgifter, framstår dock som opraktiskt. Dessa bedömningar torde många gånger kunna vara besvärliga att göra.

Såvitt utredningen erfarit görs det hos polismyndigheterna i dag inte heller någon bedömning av om en ljudupptagning som skrivits ut i sin helhet tillför utredningen något i sak. Detta beror på följande. Polismyndigheternas arkivering sker normalt när förundersökningen är klar. Som redogjorts för tidigare anges i Rikspolisstyrelsens allmänna råd att en ljudbandsupptagning av

förhör som har skrivits ut i sin helhet bör bevaras till dess ärendet slutligt handlagts hos polis, åklagare eller domstol. Denna föreskrift uppfattas av polismyndigheterna så att ljudupptagningarna ska sparas tills ärendet är slutbehandlat hos domstol, vilket kan vara långt efter att polisens arkivering sker. Eftersom polismyndigheterna inte får någon återkoppling från domstolarna om när det finns en lagakraftvunnen dom etc., arkiveras i praktiken alla ljudupptagningar oavsett om de är att betrakta som självständiga handlingar eller minnesanteckningar. Först när RAMS 2010:3 tillåter gallring, förstörs ljudupptagningarna. Detta innebär sju år efter anmälan i fråga om vissa mindre allvarliga brott, respektive tio år efter anmälan i fråga om allvarligare brott.

Hos Ekobrottsmyndigheten sker arkiveringen i mål där åtal väckts inte förrän efter det att det finns en lagakraftvunnen dom etc. Först då anses ärendet slutbehandlat hos myndigheten. Detta innebär att alla ljudupptagningar, oavsett om de är att anse som självständiga handlingar eller minnesanteckningar, i mål där åtal väcks alltid finns i behåll när huvudförhandling äger rum i tingsrätten eller i högre rätt. Först därefter kan det bli aktuellt att ta ställning till om vissa ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet kan förstöras. När det gäller andra brottsutredande myndigheter, t.ex. Tullverket, synes däremot en tillämpning av synsättet att i sin helhet utskrivna ljudupptagningar som inte tillför något i sak endast utgör minnesanteckningar kunna leda till att vissa ljudupptagningar inte finns kvar när det är dags för huvudförhandling.

Enligt utredningens mening talar såväl praktiska skäl som rättssäkerhetsskäl för att de regler som gäller för bevarande av inspelningar av förundersökningsförhör bör vara tydliga och enkla att tillämpa. Så är inte fallet i dag när det gäller ljudupptagningar.

Av betydelse är också utredningens förslag om att införa en regel som föreskriver en skyldighet att i vissa fall dokumentera förundersökningsförhör genom ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning. Ett skäl till förslaget är att om den hörde under huvudförhandlingen t.ex. ändrar sina tidigare lämnade uppgifter kan åklagaren åberopa dokumentation som dels är svår för den hörde att ifrågasätta, dels utgör ett bättre bedömningsunderlag för rätten än enbart en uppläsning ur förundersökningsprotokollet. För utredningen är det således viktigt att säkerställa att, i de fall åtal väcks, alla ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar finns i behåll tills målet är slutligt avgjort i domstol.



Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att det i lag ska införas en bestämmelse om att ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör ska arkiveras och gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Innebörden av en sådan bestämmelse är att alla inspelningar av förundersökningsförhör ska betraktas som självständiga handlingar som ska arkiveras. Någon bedömning av om en ljudupptagning som skrivits ut i sin helhet tillför något i sak behöver då inte göras vid arkiveringen. Förslaget innebär att det blir klart och tydligt för de brottsutredande myndigheterna vilka inspelningar som ska arkiveras, samtidigt som det säkerställs att inga inspelningar förstörs före huvudförhandlingen i de fall åtal väcks.

Utredningens förslag till reglering i frågan om inspelning av förundersökningsförhör kommer att leda till att förhör i större utsträckning än som sker i dag kommer att dokumenteras genom framför allt ljudupptagning. Detta kommer i sin tur att innebära en ökning av mängden inspelningar som ska bevaras. Utredningen anser därför att det är angeläget att överväga om alla inspelningar av förundersökningsförhör behöver bevaras en längre tid eller om vissa kan gallras efter en kortare tid.

De inspelningar som kan komma i fråga att gallra efter en kortare tid är endast sådana där det finns annan dokumentation av förhöret som ger i vart fall i det närmaste lika mycket information som själva inspelningen.

När det gäller dels ljud- och bildupptagningar, dels ljudupptagningar som inte skrivits ut i sin helhet tillför inspelningarna alltid så mycket extra information jämfört med en utskrift att grundregeln bör vara att de ska bevaras lika länge som övrigt utredningsmaterial.

I de fall det finns en fullständig utskrift från ett förhör som dokumenterats genom en ljudupptagning tillför däremot normalt ljudet inte särskilt mycket i sak (se JO 1996/97:75). Som utredningen framhållit ovan är det dock viktigt att även ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet sparas så länge att det finns möjlighet att spela upp dem vid en huvudförhandling (om den hörde t.ex. vägrar yttra sig). När målet har avgjorts slutligt genom dom eller beslut som vunnit laga kraft, framstår det däremot inte längre som nödvändigt att bevara sådana ljudupptagningar. För exempelvis framtida resningsärenden bör det, enligt utredningens mening, vara tillräckligt att bevara de fullständiga utskrifterna av förhören.

Nedlagda förundersökningar kan komma att återupptas om det t.ex. kommer fram ny bevisning. I en sådan situation torde dock oftast nya förhör hållas med de inblandade och behovet av att ha tillgång till ljudupptagningar av de gamla förhören vara litet. Förutsatt att fullständiga utskrifter av de gamla förhören bevarats, bör därför ljudupptagningar kunna få gallras när en förundersökning nedlagts.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det i lag införs en bestämmelse som tillåter att ljudupptagningar av förundersökningsförhör som skrivits ut i sin helhet gallras efter att förundersökningen har lagts ned eller avslutats. I de fall åtal väcks i målet ska de aktuella ljudupptagningarna dock inte få gallras förrän efter att målet har avgjorts slutligt.

Tidigare har redogjorts för att avsaknaden av rutiner för återkoppling från domstolarna om när ett mål är slutligt avgjort utgör ett problem för polismyndigheternas praktiska möjligheter att gallra ljudupptagningar. Detta problem får inte någon lösning genom den regel som utredningen föreslår. Problemet är dock av övergående natur. Gallringsbestämmelserna i den nya polisdatalagen (2010:361), som träder i kraft under år 2012, bygger nämligen i stort på att polismyndigheterna ska få återkoppling från Åklagarmyndigheten och domstolarna. Det kommer därför att bli nödvändigt att införa rutiner för detta. Den regel som utredningen föreslår innebär dessutom att det införs en möjlighet, men däremot ingen skyldighet, att gallra ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet.

Ovan har anförts att grundregeln när det gäller övriga inspelningar av förundersökningsförhör, dvs. ljud- och bildupptagningar respektive ljudupptagningar som inte skrivits ut i sin helhet, även i fortsättningen bör vara att sådan dokumentation ska sparas lika länge som annat utredningsmaterial. För exempelvis Tullverket och Ekobrottsmyndigheten innebär detta för närvarande att inspelningarna ska sparas för all framtid.

För polismyndigheterna gäller däremot, som framgår av framställningen i avsnitt 9.3.1, att ljudupptagningar som gjorts i utredningar rörande allvarlig brottslighet får gallras så kort tid som tio år efter anmälan. Denna gallringsföreskrift, som tillkom efter en framställan från Rikspolisstyrelsen till Riksarkivet, torde ha motiverats av bl.a. praktiska skäl, såsom de stora mängder ljudupptagningar som fanns arkiverade jämte otillräcklig teknik för att kunna lagra inspelningar under mycket lång tid. Det får förutsättas

att Riksarkivet tar förnyad ställning till denna gallringsföreskrift när den tekniska utvecklingen framskridit och förutsättningarna för att lagra inspelningarna under längre tider förbättrats.

## **9.4 Sekretess för bilduppgiften i ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör**

### **9.4.1 Inledning**

Från och med den 1 november 2008 gäller som huvudregel att tingsrätterna ska dokumentera berättelser som lämnas i bevissyfte genom videoupptagning. Enligt 43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller sekretess hos domstol för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i domstol, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Syftet med sekretessbestämmelsen är att med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten förhindra att vem som helst ska kunna ta del av bildupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 115 f.).

I utredningens direktiv anförts att samma skäl för sekretess kan göras gällande för förhör under förundersökningen som upptas genom en ljud- och bildupptagning. Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att överväga behovet av begränsningar av rätten att ta del av bilduppgiften i ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör.

Vad utredningen ska ta ställning till är alltså om det för att skydda den hördes personliga integritet bör införas en sekretessbestämmelse som avser bilduppgiften i ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör. Uppdraget gäller således inte ljudupptagningarna utan enbart bilduppgiften. Det ingår inte heller i uppdraget att överväga sekretess för bilduppgiften till skydd för något allmänt intresse utan enbart till skydd för den hörde.

I den fortsatta framställningen kommer utredningen, innan den går in på övervägandena kring behovet av sekretess för bilduppgiften i inspelade förundersökningsförhör, att beröra några frågor som är av intresse i sammanhanget. I avsnitt 9.4.2 behandlas frågan om i vilken utsträckning ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör skyddas av den nuvarande sekretessregleringen. I det följande avsnittet, 9.4.3, berörs frågan om vilken rätt enskilda har enligt tryckfrihetsföreordningen att få en kopia av

en allmän handling. I avsnitt 9.4.4 finns slutligen utredningens överväganden i frågan om det bör införas en sekretessbestämmelse som avser bilduppgiften på en person som har hörts under förundersökningen till skydd för denne.

#### 9.4.2 Sekretessbestämmelser av betydelse för ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör

För att åskådliggöra i vilken utsträckning ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör redan skyddas av den nuvarande sekretessregleringen kommer utredningen här att beröra vissa av de sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos myndighet som bedriver förundersökning och hos domstol.

Hos en myndighet som bedriver förundersökning, t.ex. Åklagarmyndigheten, en polismyndighet, Tullverket eller Skatteverket, är det i huvudsak två sekretessbestämmelser som är tillämpliga, nämligen 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL. Även andra sekretessbestämmelser kan gälla hos en förundersökningsmyndighet (t.ex. 15 kap. 1 och 2 §§, 21 kap. 1 och 3 §§, 18 kap. 7 § och 35 kap. 11 § OSL), men de kommer inte att beröras närmare här.

Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänförs till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen syftar till att skydda det allmännas intresse av att förebygga och beivra brott, alltså s.k. utredningssekretess. Skaderekvisitet är rakt, vilket innebär att presumtionen är för offentlighet. Eftersom bestämmelsen är formulerad så att sekretessen gäller för uppgift som *hänförs sig* till förundersökning i brottmål etc. kan sådana uppgifter vara hemliga också hos andra myndigheter än förundersökningsmyndigheten. Skaderekvisitet i paragrafen är dock så utformat att, efter det att åtal har väckts, sekretess endast kan gälla i fråga om sådana uppgifter som har generell betydelse för spaning och brottsutredning. Detta innebär att sekretessen enligt denna paragraf normalt upphör att gälla då åtal väcks. Därefter kan alltså uppgifter som ingår i förundersökningsprotokollet i princip inte hemlighållas med stöd av bestämmelsen.

Regeringsrätten har i RÅ 1992 ref. 15 förklarat att det är tänkbart att uppgifter i en nedlagd förundersökning kan hemlighållas med stöd av paragrafen, om de i lagrummet angivna förutsättningarna är för handen. I ett senare rättsfall, RÅ 2003 not. 174, har dock Regeringsrätten uttalat att såsom skaderekvisitet är utformat torde, sedan en förundersökning nedlagts, sekretess inte annat än undantagsvis komma i fråga för andra uppgifter än sådana som har generell betydelse för brottsutredning och brottsspaning. (Insynsutredningen har analyserat denna fråga närmare i SOU 2010:14 s. 194 f.)

I 35 kap. 1 § första stycket OSL föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Bestämmelsen syftar till att ge ett sekretesskydd hos förundersökningsmyndigheten för enskilda i myndighetens brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Eftersom skaderekvisitet är omvänt, är presumtionen för sekretess när det gäller uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Av 35 kap. 7 § OSL följer dock att nämnda sekretess upphör att gälla hos förundersökningsmyndigheten för de *uppgifter som lämnas till domstolen med anledning av åtal*, utom i vissa särskilt angivna undantagsfall (se nedan). Vad som avses är i praktiken uppgifter i förundersökningsprotokollet. Effekten av huvudregeln i 35 kap. 7 § OSL är att bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL om överföring av sekretess till en domstol inte blir tillämplig på uppgifterna; någon sekretess kan inte överföras från förundersökningsmyndigheten till domstolen.

Ett av undantagsfallen, när alltså sekretessen inte upphör att gälla fast uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, är om sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 35 kap. 12 § OSL. Av denna bestämmelse följer att sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i mål om ansvar för eller skadestånd med anledning av vissa brott, närmare bestämt sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning, dataintrång, brott mot tystnadsplikt, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts, människorov eller människohandel. Skaderekvisitet är utformat så att sekretess gäller om det

kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Det är alltså ett rakt skaderekvisit och presumtionen är för offentlighet.

Syftet med undantaget i 35 kap. 7 § OSL är att garantera att skyddet hos domstolen inte blir illusoriskt genom att uppgifterna är oskyddade hos förundersökningsmyndigheten.

Frågan i vilken utsträckning ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör skyddas av regleringen i 35 kap. 1 § OSL kan alltså besvaras enligt följande.

Om åtal väcks är det endast uppgifter i förhör som ges in till domstolen med anledning av åtalet som blir offentliga hos domstolen och förundersökningsmyndigheten. Avser åtalet någon av de brottstyper som räknas upp i 35 kap. 12 § OSL (sexuallrott, utpressning etc.) fortsätter dock sekretessen att gälla hos förundersökningsmyndigheten medan 35 kap. 12 § OSL blir tillämplig hos domstolen för uppgifter i de förundersökningsförhör som getts in till domstolen med anledning av åtalet.

Uppgifter i förhör som inte ges in till domstolen bibehåller i princip sin sekretess hos förundersökningsmyndigheten. Även i de fall förundersökningen nedläggs eller avslutas med ett negativt åtalsbeslut kan sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL bestå hos förundersökningsmyndigheten för uppgifter i förhör som genomförts under utredningen.

Det nu sagda gäller på samma sätt för ljudupptagningar som för bildupptagningar. Bortsett från bestämmelsen i 43 kap. 4 § OSL om sekretess hos en domstol för bilduppgift som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i domstol, görs nämligen ingen skillnad i sekretesshänseende mellan ljudupptagningar och bildupptagningar i OSL.

Ovan har talats om ”uppgift som lämnas till domstol med anledning av åtal” och om ”uppgifter i förhör”. Av väsentlig betydelse för i vilken utsträckning nuvarande sekretessreglering skyddar ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör är vad som i sammanhanget menas med ”uppgift”. I kommentaren till OSL sägs att sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och att den anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden (se Eva Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar*, pärm 1, s. 18).

Den fråga som här aktualiseras är om en uppgift från en ljud- och bildinspelning av ett förundersökningsförhör är en annan uppgift än en uppgift i en utskrift av samma förhör. Om ett förundersökningsförhör har dokumenterats genom såväl ljud- och bildupptagning som genom utskrift, men endast utskriften har lämnats till domstolen med anledning av åtal, blir svaret på den ställda frågan avgörande för om sekretess fortfarande kan gälla för upptagningen som ligger kvar hos förundersökningsmyndigheten eller om sekretessen för upptagningen hävs i och med att utskriften av förhöret ges in till domstolen (förutsatt att huvudregeln i 35 kap. 7 § OSL är tillämplig).

En ljud- och bildupptagning innehåller mycket mer än vad en utskrift av vad som sagts kan göra. Exempelvis framgår av en sådan upptagning den hördes minspel, gester och tonfall. Riksåklagaren har i ett JO-ärende också uttalat att en videoinspelning från ett förhör bör ses som en självständig handling, oavsett om vad som sägs där skrivs ut eller inte (se JO 1996/97 s. 75, s. 80) och denna bedömning delades av JO, som framhöll att en sådan upptagning är betydligt innehållsrikare än en utskrift (se a.a. s. 83). Med hänsyn till det anförda finns det enligt utredningens mening goda skäl att anse att en uppgift i en ljud- och bildupptagning från ett förundersökningsförhör är att anse som en annan uppgift än en uppgift i en utskrift från samma förhör. Detta innebär att, om enbart utskriften från ett ljud- och bildupptaget förundersökningsförhör ges in till domstol med anledning av åtalet och därvid blir offentlig, sekretessen ändå kan bestå för ljud- och bildupptagningen som finns kvar hos förundersökningsmyndigheten.

Av redogörelsen ovan har framgått att det för sekretessfrågan har betydelse om en ljud- och bildupptagning av ett förundersökningsförhör *lämnas till domstol med anledning av åtal* (se 35 kap. 7 § OSL). En fråga är vilka upptagningar som omfattas av denna formulering och som enligt huvudregeln alltså blir offentliga när de ges in till domstolen.

Till de inspelningar som omfattas av formuleringen hör till att börja med sådana ljud- och bildupptagningar som redan från början är avsedda att åberopas i domstolen som uppspelad bevisning och som ges in till domstolen som en del av förundersökningsprotokollet när åtal väcks.

Därutöver kan inspelningar ges in till domstolen senare under processen och då bli processmaterial. Om t.ex. en förhörsperson vid huvudförhandlingen inte står fast vid uppgifter som han eller

hon har lämnat under förundersökningen eller vägrar att yttra sig, kan åklagaren komma att ge in inspelningen från förundersökningsförhøret till domstolen och spela upp denna helt eller delvis vid huvudförhandlingen. Formuleringen i 35 kap. 7 § OSL omfattar även inspelningar som ges in i detta senare skede, eftersom de lämnas till domstolen "med anledning av åtal". Om åklagaren inte ger in hela det inspelade förundersökningsförhøret utan endast en del av det, är det bara den ingivna delen som kan bli offentlig enligt 35 kap. 7 § OSL. För tillämpningen av bestämmelsen saknar det betydelse vilka delar av förhøret som åberopas; det relevanta är vad som ges in till domstolen.

### 9.4.3 Rätten att få en kopia av en allmän handling

Vilken rätt enskilda har enligt tryckfrihetsförordningen (TF) att ta del av en allmän handling i elektronisk form genom att få ut en kopia av den är av intresse för frågan om sekretess för bildupptagningar. Regleringen på detta område ska därför beröras.

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra det på två olika sätt. Sökanden kan ta del av handlingen genom att myndigheten avgiftsfritt tillhandahåller den på stället så att sökanden kan läsa den, avlyssna den eller på annat sätt uppfatta den (2 kap. 12 § TF). Vidare kan sökanden mot avgift få handlingen utlämnad till sig i avskrift eller kopia (2 kap. 13 § TF). Från rätten att få en avskrift eller kopia finns det dock vissa undantag, däribland det s.k. utskriftsundantaget. Det undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att, i större utsträckning än vad som följer av lag, lämna ut upptagningar för automatiserad behandling i annan form än i pappersutskrift. Det finns för närvarande ingen lag som ålägger t.ex. domstolar att lämna ut en upptagning i elektronisk form, men i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. föreskrivs att domstolar och andra myndigheter får lämna ut handlingar elektroniskt, om det är lämpligt (se 10 §).

Utredningens uppfattning är att det många gånger får bedömas som olämpligt enligt denna bestämmelse att på begäran av någon ur allmänheten lämna ut en elektronisk kopia av en ljud- och bildupptagning från ett förundersökningsförhör. I så fall får i stället en utskrift av vad som sagts under förhøret lämnas ut.



Insynsutredningen har diskuterat innebörden av utskriftsundantaget när det gäller digitala ljud- och bildupptagningar (se SOU 2008:93 s. 38 samt SOU 2010:14 s. 402 f.). Om ingen sekretess gäller i ett enskilt fall, talar enligt Insynsutredningen det mesta för att ljud- och bildupptagningarna måste lämnas ut i elektronisk form som en elektronisk kopia när de begärs ut med stöd av TF:s bestämmelser. Det framhölls dock att rättsläget inte är klarlagt i praxis och att andra tolkningar av utskriftsundantaget förekommer.

E-offentlighetskommittén har i sitt slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:04) föreslagit att det i OSL införs en ny paragraf, 6 kap. 3 a §, enligt vilken myndighet på begäran av enskild ska lämna ut en handling som förvaras elektroniskt hos myndigheten i elektronisk form, om den inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, det i lag eller förordning finns bestämmelser som förbjuder det eller det annars är olämpligt. Den föreslagna bestämmelsen medför en rätt för enskild att efter en lämplighetsprövning få ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form som kompletterar den grundlagsfästa rätten att få ut allmänna handlingar i pappersform (se a.a. s. 16).

Situationen får uppfattas så att även om E-offentlighetskommitténs förslag genomförs kommer rättsläget att vara fortsatt oklart när det gäller frågan om och i vilken utsträckning allmänheten har rätt att få ut en kopia i elektronisk form av ljud- och bildupptagningar. Detta eftersom skyldigheten att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form enligt förslaget ska begränsas av ett lämplighetsrekvisit. Det ska dock påpekas att även om allmänheten inte har rätt att få ut en kopia i elektronisk form av en ljud- och bildupptagning, har den som tar del av en handling på stället (hos myndigheten) rätt att avbilda den, dvs. att kopiera den. Även i sådant fall kan det alltså vara möjligt för den som tagit del av en bildupptagning att sprida denna.

Vad som här har berörts är vilka möjligheter allmänheten har att få en elektronisk kopia av en ljud- och bildupptagning som är en allmän handling. Vilka möjligheter en part har att få en elektronisk kopia av exempelvis ett inspelat förundersökningsförhör är däremot en fråga om partsinsyn. Den frågan har behandlats av Insynsutredningen i SOU 2010:14 (se bl.a. s. 341 och s. 368). Av intresse i detta sammanhang är då att Insynsutredningen har före-

slagit en reglering som kan begränsa partens rätt att fritt förfoga över elektroniskt material som utgör processmaterial i målet.

#### 9.4.4 Intresset av insyn kontra behovet av sekretess

**Bedömning:** Även om bilduppgiften i endast ett ringa antal inspelade förundersökningsförhör skulle bli offentlig genom att inspelningen ges in till domstol, finns det ett allmänt intresse av insyn. I dagsläget framstår behovet av sekretess för att skydda den hördes personliga integritet inte som tillräckligt starkt för att uppväga detta intresse. Någon sekretessregel för bilduppgiften i förundersökningsförhör till skydd för den hörde bör därför inte införas.

#### Inledning

Utredningens uppdrag är alltså att överväga om det bör införas en sekretessbestämmelse som avser bilduppgiften på en person som har hörts under en förundersökning till skydd för denne. Utan en sådan bestämmelse kommer, som framgått av föregående avsnitt, även fortsättningsvis sådana uppgifter normalt att bli offentliga hos förundersökningsmyndigheten och domstolen om ljud- och bildupptagningar lämnas till domstolen med anledning av åtal, såvida inte undantagsregeln i 35 kap. 12 § OSL är tillämplig för att det rör sig om mål om sexualbrott, utpressning etc.

När en fråga om att införa en ny sekretessregel aktualiseras ska övervägandena grunda sig på en avvägning mellan olika intressen. Den avvägning som utredningen ska göra i det här fallet, och som kommer att redovisas nedan, är mellan å ena sidan allmänhetens intresse av insyn i bilduppgifter från förhör under förundersökningen och å andra sidan behovet av sekretess för dessa uppgifter till skydd för den hörde.

#### Intresset av insyn

Att offentlig verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll kan sägas utgöra kärnan i offentlighetsprincipen. Denna princip, som syftar till att garantera rätts säkerheten samt effektiviteten i

förvaltningen och folkstyret, innebär bl.a. att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska bedrivas i öppna former.

En del av den offentliga verksamheten, i vilken det sedan gammalt anses vara av stor vikt att verksamheten präglas av största möjliga öppenhet, är rättskipningen. Att behovet av insyn brukar anses särskilt stort i domstolarnas dömande verksamhet hänger samman med att denna verksamhet i hög grad karaktäriseras av myndighetsutövning. Offentligheten anses också stärka allmänhetens förtroende för rättskipningen.

En sådan sekretessregel som utredningen har att överväga skulle i praktiken komma att bli tillämplig på de ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör som ges in till domstolen med anledning av ett väckt åtal (se avsnitt 9.4.2). Sådana upptagningar blir i dag normalt offentliga hos såväl förundersökningsmyndigheten som domstolen när de ges in till den senare (här bortses från de fall då sekretessreglerna i 35 kap. 7 och 12 §§ OSL är tillämpliga, dvs. sexualbrottmål m.m.). Det sagda innebär att en sekretessregel av här aktuellt slag måste för att bli verkningsfull begränsa allmänhetens rätt till insyn hos både förundersökningsmyndigheten och domstolen.

När det gäller den brottsutredande verksamheten torde kunna hävdas att offentlighetsintresset inte är lika starkt som i domstolsverksamheten. Omfattande sekretess gäller också normalt hos förundersökningsmyndigheten. När det gäller domstolarnas verksamhet har dock, som framgått ovan, av hävd principen om att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt ska ges insyn i verksamheten ansetts väga mycket tungt. Verksamheten i domstol är därför också normalt offentlig och präglas i allra högsta grad av största möjliga öppenhet. Mot bakgrund av den traditionellt starka ställning som offentlighetsprincipen anses inta i domstolsverksamheten, menar utredningen att utgångspunkten bör vara att det krävs starka skäl för att tillåta begränsningar av denna.

En väsentlig fråga vid övervägandena kring en ny sekretessregel är således till en början vilket behov av insyn som kan finnas när det gäller bilduppgiften i de aktuella förundersökningsförhören (dvs. de som ges in till domstolen med anledning av ett väckt åtal). Det skulle kunna göras gällande att allmänhetens intresse av insyn kan anses tillgodosett genom att den får tillgång till enbart ljudet från en ljud- och bildupptagning av sådana förundersökningsförhör.

Mot detta kan hävdas att bilduppgiften ofta kan tillföra något extra utöver vad en ljudupptagning förmår förmedla. Som Insynsutredningen har framhållit (SOU 2010:14 s. 410) råder det nämligen inget tvivel om att också den visuella delen av muntlig bevisning i form av kroppsspråk, beskrivningar med kroppen av ett iakttaget händelseförlopp eller förhållanden m.m. kan utgöra väsentliga omständigheter som domstolen tar hänsyn till vid bevisvärderingen eller annars lägger till grund för bedömningen. Allmänhetens möjligheter att granska vad som förekommit blir därför klart sämre om rätten att ta del av förhör som spelats in med ljud och bild begränsas till enbart ljudet.

En annan fråga som kan ställas är om inte allmänheten kan anses få tillräcklig insyn genom att den har rätt att närvara vid huvudförhandlingen (här bortses från de fall där andra sekretessregler medför att förhandlingen hålls inom stängda dörrar) och då ta del av såväl ljud- som bildupptagningen av förundersökningsförhöret. Här måste dock påpekas att det inte är säkert att de ingivna förundersökningsförhören spelas upp i sin helhet vid huvudförhandlingen. Detta beror på att huvudregeln är att förundersökningsförhören inte ska spelas upp vid huvudförhandlingen (se 35 kap. 14 § första och tredje styckena RB). Av omedelbarhetsprincipen följer att den hörde i stället ska lämna sin berättelse på nytt där (se 36 kap. 16 § första stycket och 37 kap. 3 § första stycket RB). Om förundersökningsförhören ska spelas upp beror på om förhörspersonen vid huvudförhandlingen vägrar att uttala sig eller lämnar uppgifter som avviker från vad han eller hon har sagt under förundersökningen. Endast i dessa fall får nämligen uppgifter från förundersökningsförhören åberopas. Om förundersökningsförhöret spelas upp i sin helhet eller endast delvis, torde bero på om förhörspersonen vägrar yttra sig alls i domstolsförhöret eller lämnar en helt annan berättelse än under förundersökningen respektive om utsagan endast på någon eller några punkter skiljer sig från den som lämnats under förundersökningen.

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att allmänheten endast i vissa fall kommer att kunna få del av bilduppgiften från de ingivna förundersökningsförhören i deras helhet genom att närvara vid huvudförhandlingen. Detta innebär, för det fall bilduppgiften sekretessbeläggs, att allmänheten beträffande de delar av de ingivna förhören som inte spelas upp vid huvudförhandlingen kommer att helt sakna möjlighet att ta del av bilduppgiften. Som anförts ovan

kan en rätt att ta del av enbart ljudupptagningen från förundersökningsförhören inte fullt ut tillgodose allmänhetens intresse av insyn, eftersom en ljud- och bildupptagning ger ett bättre granskningsunderlag. Även när det gäller de delar av samt hela förundersökningsförhör som spelas upp vid huvudförhandlingen kan det ifrågasättas om en rätt att ta del av bilduppgiften vid förhandlingen är tillräcklig för att tillgodose insynsintresset. Det är inte alla som har möjlighet att närvara vid en huvudförhandling. Dessutom kan intresset för ett visst mål och de förundersökningsförhör som getts in till domstolen med anledning av åtalet komma att väckas först sedan huvudförhandlingen ägt rum. Det kan också vara så att det redan före huvudförhandlingen finns ett intresse av att ta del av det material som getts in till domstolen.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det finns ett beaktansvärt allmänt insynsintresse när det gäller bildupptagningar från förundersökningsförhör som ges in till domstol i samband med att åtal väcks eller senare under domstolens handläggning. Vidare bör det, enligt utredningens mening, med hänsyn till den stora vikt som av hävd tillmätts offentlighetsprincipen inom domstolsverksamheten, krävas starka skäl för att tillåta begränsningar av denna. En sekretessbestämmelse som tar sikte på bilden i en ljud- och bildupptagning av förundersökningsförhör motsvarande den som gäller i domstol för förhör som hållits där, 43 kap. 4 § OSL, skulle i hög grad begränsa detta insynsintresse. Till viss del skulle kanske insynsintresset, även om en sekretessbestämmelse införs, kunna tillgodoses genom att bildupptagningarna skulle kunna lämnas ut med s.k. förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att exempelvis sprida bilderna, se 10 kap. 14 § OSL. Det är dock svårt att bedöma om möjligheten att uppställa förbehåll i tillräcklig utsträckning kan tillgodose det här beskrivna insynsintresset.

### Behovet av sekretess

Nästa fråga är vilket behov av sekretess till skydd för den enskilde som kan finnas när det gäller bilduppgifter från förundersökningsförhör med denne.

I detta sammanhang finns det anledning att se vilka skäl som angavs till stöd för införandet av sekretess för bilduppgiften i domstolsförhör till skydd för den hörde (se prop. 2004/05:131

s. 115 f.) I propositionen anfördes att det på goda grunder kunde antas att de allra flesta som kallas till domstol i förhörssyfte skulle anse att en obegränsad möjlighet för andra att ta del av videoupptagningen från deras förhör utgör ett avsevärt intrång i den personliga integriteten, betydligt större än vad ljudupptagningar innebär. Vetskapen om att bildupptagningen skulle kunna komma att spridas på ett obegränsat sätt, t.ex. genom att sändas i tv eller läggas ut på Internet, skulle sannolikt verka avhållande på framför allt brottsoffers, men även andra personers, villighet att medverka i förhör. Även risken för repressalier eller trakasserier mot förhörspersoner i mål med en underliggande hotbild eller starka motsättningar mellan parterna påtalades. Hänsynen till enskildas personliga integritet ansågs därför tala med styrka för att en spridning av själva bildupptagningen borde begränsas. Därjämte framhölls att en risk för obegränsad spridning av bildupptagningen med stor säkerhet skulle inverka negativt på många människors förmåga att avge en spontan och klar berättelse, vilket i sin tur skulle äventyra bevisvärdet av utsagorna. Enligt förarbetena krävde därför även intresset av att rätten får ett gott underlag för sin bedömning att möjligheten att ta del av en videoupptagning från ett domstolsförhör begränsades.

Frågan är om samma skäl för sekretess kan göras gällande beträffande bilduppgiften i inspelade förundersökningsförhör.

I likhet med vad som anfördes i de redovisade förarbetsuttalandena kan säkerligen vetskapen om att bildupptagningen från förundersökningsförhör kan komma att spridas obegränsat på t.ex. tv eller via Internet upplevas som ett avsevärt intrång i den personliga integriteten. Om sådan spridning sker, kan det också innebära betydande men för den enskilde, inte minst med tanke på risken för repressalier och liknande i exempelvis mål som avser grov organiserad brottslighet, hedersrelaterat våld etc. Däremot menar utredningen att det inte är självklart att det utgör en kränkning av den personliga integriteten att enskilda personer ur allmänheten tillåts ta del av en uppspelning av en bildupptagning hos förundersökningsmyndigheten eller hos domstolen.

Det brukar sägas att det från integritetssynpunkt är stor skillnad på att sprida ljud- och bildupptagningar jämfört med enbart ljudupptagningar (se t.ex. de ovan refererade förarbetena). Om den hörde upplever spridandet av en ljud- och bildupptagning som avsevärt mer integritetskränkande kan säkert variera från person till person. Det framstår dock som troligt att många skulle anse det

som mer integritetskränkande om en ljud- och bildupptagning sprids än om bara ljudet sprids.

Sammanfattningsvis menar utredningen att behovet av sekretess främst tar sikte på risken för obehörig spridning av bildupptagningarna från förundersökningen och det men som denna spridning kan innebära för den enskilde.

En fråga som kan ha betydelse för behovet av sekretess är hur vanligt det kommer att bli att förundersökningsmyndigheten gör inspelningar av både ljud och bild.

Sekretessbestämmelsen för bilduppgiften i domstolsförhör tillkom i samband med EMR-reformen, som bl.a. innebar att alla förhör i domstol som huvudregel ska spelas in med ljud och bild. Dessförinnan förekom det över huvud taget inte att förhör i domstol spelades in med bild. Att sådana inspelningar gjordes obligatoriska är en omständighet som kan sägas ha förstärkt sekretessbehovet.

Situationen när det gäller förundersökningsförhör är på flera sätt annorlunda. Redan i dag förekommer det i viss utsträckning att sådana förhör spelas in med ljud och bild. När de ges in till domstol med anledning av ett väckt åtal är huvudregeln att de blir offentliga, med avseende på såväl ljud som bild, hos både förundersökningsmyndigheten och domstolen. Utredningen föreslår (avsnitt 9.2.6) att det ska införas en bestämmelse som innebär att förundersökningsförhör ska dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning om det i det enskilda fallet bedöms som särskilt motiverat. I lagtexten, som lämnar öppet om inspelning ska göras med enbart ljud eller med både ljud och bild, anges ett antal omständigheter som främst ska beaktas vid bedömningen av om ett förhör ska spelas in. Dessa omständigheter är om det finns en påtaglig risk för att den som ska höras ändrar eller återtar sina uppgifter under senare förhör, brottets svårhet, utsagens betydelse samt den hördes personliga förhållanden.

Mot bakgrund av att utredningen inte föreslår att det ska finnas en absolut skyldighet att dokumentera vissa förundersökningsförhör genom ljud- och bildupptagningar är det svårt att bedöma hur vanligt det kommer att bli med inspelningar i framtiden. Som anförts sker ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör redan i dag, men synes inte förekomma i någon större utsträckning. Även om sådana upptagningar kan förväntas öka i framtiden, vilket utredningen för övrigt ser som mycket angeläget, är det rimligt att anta att det fortfarande endast kommer att vara en mindre del av

förundersökningsförhören som dokumenteras på detta sätt. Däremot torde inspelningar av enbart ljudet komma att göras i betydligt större utsträckning än idag. Den reglering som utredningen föreslår när det gäller i vilken utsträckning inspelningar ska förekomma synes alltså, såvitt kan bedömas i dag, inte nödvändigtvis medföra någon påtaglig ökning av behovet av sekretess för bilduppgiften i förhör från förundersökningen.

En omständighet av betydelse är också vilka förhör och vilken dokumentation av dessa som ges in till domstol med anledning av åtal. Som tidigare redogjorts för är det endast till domstolen ingivna ljud- och bildinspelade förundersökningsförhör som en sekretessregel skulle komma att få betydelse för, eftersom de som huvudregel blir offentliga när de ges in till domstolen. Här ska påpekas att merparten av de förundersökningsförhör som ges in till domstolen med anledning av åtal inte är inspelade med ljud- och bild. Även när det i en utredning har gjorts ljud- och bildinspelningar av förhör är det inte givet att inspelningarna ges in till domstolen. Ett ljud- och bildupptaget förhör som visar sig vara utan betydelse för utredningen ges exempelvis inte in till domstolen i någon dokumentationsform. När det gäller sådana ljud- och bildinspelade förundersökningsförhör som är av betydelse för utredningen är det vidare endast vissa inspelningar som ges in till domstolen, antingen för att ljud- och bildupptagningen av förhöret redan när åtal väcks åberopas som uppspelad bevisning och ingår i det förundersökningsprotokoll som då lämnas till domstolen eller för att åklagaren ger in inspelningen under huvudförhandlingen till följd av att förhörspersonen där ändrar sina under förundersökningen lämnade uppgifter eller vägrar yttra sig.

Det bör också observeras att när ljud- och bildupptagna förhör ges in till domstol med anledning av åtal, kan i vissa fall inspelningarna av såväl ljud som bild redan enligt gällande rätt vara hemliga. Till följd av bestämmelserna i 35 kap. 7 och 12 §§ OSL gäller i stor utsträckning sekretess hos såväl domstol som förundersökningsmyndighet för uppgifter som förekommer i mål om sexualbrott, utpressning, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts m.m. För fullständighetens skull ska också nämnas att bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL (sekretess för hälsotillstånd m.m.), som är generellt tillämplig inom hela det allmännas verksamhet, någon gång torde kunna tillämpas på bildupptagningar av mycket integritetskänslig karaktär, exempelvis på bilder på allvarligt skadade personer. En inte obetydlig del av de ljud- och



bildupptagna förundersökningsförhör som kan antas vara mest känsliga från integritetssynpunkt är således redan skyddade av sekretess.

De ljud- och bildupptagna förundersökningsförhör som en sekretessregel skulle komma att avse torde alltså vara relativt få och många av de förhör som kan antas vara särskilt känsliga skyddas redan av andra sekretessbestämmelser.

Om det inte införs en sekretessregel till skydd för bilduppgiften i förundersökningsförhör innebär det att bilduppgifter från förundersökningsförhör och domstolsförhör i vissa situationer kommer att behandlas olika, utan att det synes finnas något sakligt skäl för det. Som exempel kan nämnas att målsäganden i ett mål om grov kvinnofridskränkning vid huvudförhandlingen ändrar sina under förundersökningen lämnade uppgifter och åklagaren därför tillåts spela upp en ljud- och bildupptagning av ett förundersökningsförhör. I denna situation kommer bilduppgiften från det förhör med målsäganden som hållits i domstolen att vara sekretessbelagd. När det gäller förundersökningsförhöret kommer däremot allmänheten att få ta del av såväl ljud som bild. Det skulle kunna hävdas att den beskrivna diskrepansen framstår som märklig. Detta skulle kunna tala för ett behov av sekretess för bilduppgiften i inspelade förundersökningsförhör som ges in till domstol med anledning av åtal.

En ytterligare aspekt på behovet av en sekretessregel är hur man ska se på risken att inspelade förhör från en förundersökning faktiskt får en obehörig spridning.

Inför EMR-reformen var oron stor att ljud- och bildupptagningar från domstolsförhör skulle komma att spridas och användas på ett okontrollerat sätt som kunde innebära ett integritetsintrång för den enskilde förhörspersonen. Med anledning härav infördes sekretessbestämmelsen till skydd för bilduppgiften. Det kan dock konstateras att efterfrågan på ljud- och bildupptagningar från domstolsförhör visat sig vara mycket begränsad. Detta framgår av den enkät som Insynsutredningen genomförde knappt ett år efter att reformen hade trätt i kraft (se SOU 2010:14 s. 411). I enkäten tillfrågades samtliga tingsrätter och hovrätter om i vilken utsträckning det förekommit att bevispersoner hade begärt att få ta del av bildupptagningen från sitt förhör i domstol. Enkäten visade också att endast i något eller några fall hade ljud- och bildupptagningen fått spridning.

Ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör förekommer redan i dag i viss utsträckning. Såvitt framkommit har det dock hittills inte varit ett problem att dessa lämnats ut till allmänheten och därefter spridits på ett sätt som kränkt den hördes personliga integritet. (Angående vilka möjligheter allmänheten har att med stöd av TF få utlämnat till sig elektroniska kopior av ljud- och bildupptagningar från förundersökningsförhör, se framställningen i avsnitt 9.4.3. Som nämns där har vidare frågan om parts möjligheter att få en elektronisk kopia av sådana upptagningar tagits upp av Insynsutredningen i SOU 2010:14.)

När det gäller förundersökningsförhör finns det alltså inga konkreta belägg för att utlämnande och spridning av ljud- och bildupptagningar från sådana förhör är ett problem.

### Slutsatser

Övervägandena kring en ny sekretessregel grundas på en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av insyn i bilduppgifter från förundersökningsförhör och å andra sidan behovet av sekretess för dessa uppgifter till skydd för den hörde. Vid denna avvägning bör utgångspunkten vara att det med hänsyn till den – på goda grunder – traditionellt starka ställning som offentlighetsprincipen anses inta i rättskipningen, krävs ett starkt motstående intresse för att begränsa allmänhetens rätt att ta del av material hos t.ex. domstolar.

Enligt utredningens mening finns det ett beaktansvärt allmänt intresse när det gäller möjligheten till insyn i bilduppgifter från inspelade förundersökningsförhör som ges in till domstol med anledning av att åtal väcks. Sådana inspelningar är i vissa fall en del av det till domstolen ingivna förundersökningsprotokollet och de utgör alltid processmaterial. Behovet av sekretess för bilduppgifter från inspelade förundersökningsförhör för att skydda den hördes personliga integritet framstår enligt utredningens uppfattning inte som tillräckligt starkt för att motivera den begränsning av insynsintresset som en sekretessregel skulle innebära. Någon sekretessregel för bilduppgiften i förundersökningsförhör till skydd för den hörde föreslås därför inte.

Det finns dock stor anledning att uppmärksamt följa utvecklingen. Det är svårt att bedöma hur många förundersökningsförhör som faktiskt kommer att bli dokumenterade med både ljud

och bild. Det är ännu svårare att bedöma hur många av dessa bildupptagningar som sedan också kommer att ges in och åberopas i domstol, vilket ju är en förutsättning för att bilduppgiften ska bli offentlig. Det finns också anledning att följa hur stort allmänhetens intresse av att ta del av till domstol ingivna bildupptagningar av förundersökningsförhör kommer att vara samt att se i vilket syfte detta sker.

En ytterligare omständighet som framdeles kan komma att påverka behovet av en sekretessreglering är att Straffprocessutredningen (Ju 2010:10) har fått i uppdrag att utreda hur risken för inställda förhandlingar kan minska. I direktiven anges att en möjlighet att åstadkomma detta kan vara att tillåta att i de fall en förhörsperson uteblir från en domstolsförhandling i stället åberopa en upptagning av vad han eller hon sagt i polisförhör. Om en sådan möjlighet införs, kommer naturligtvis antalet till domstol ingivna bildupptagningar av förundersökningsförhör att öka.

Av nu angivna skäl kan det inte uteslutas att behovet av en sekretessreglering avseende bildupptagningar kan komma att bli större i framtiden. Utvecklingen bör därför följas noggrant.

## 10 Dokumentation och bevarande av sidomaterial

### 10.1 Inledning

Till en förundersöknings utredningsmaterial hör allt material och alla uppgifter som samlas in under utredningen av brottet från det att förundersökningen inleds. Därutöver ingår i utredningsmaterialet också anmälningsuppgifter och material som samlats in under en förutredning, dvs. en inledande utredning som genomförts för att skaffa underlag till beslutet om en förundersökning ska inledas eller inte (se Åklagarmyndighetens promemoria *Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning*, RättsPM 2008:4, s. 9 f.). Likaså ingår material som inhämtats under en sådan primärutredning som polisman har rätt att göra enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) i de fall utredningsåtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet (ett slags provisorisk förundersökning).

Även annat material än det angivna kan ingå i förundersökningens utredningsmaterial, dock inte med mindre än att det har tillförts utredningen (se a.a. s. 10). Vad som avses är t.ex. uppgifter som samlats in under spaning som ägt rum innan förundersökning inletts och material från andra förundersökningar som kan vara av intresse i den aktuella förundersökningen. För frågan om i vilken utsträckning sådant material ska tillföras utredningen är objektivitetsprincipen av grundläggande betydelse (för en närmare beskrivning av innebörden av objektivitetsprincipen, se kapitel 4 och 5).

Allt material som hör till en förundersöknings utredningsmaterial tas dock inte in i det slutgiltiga förundersökningsprotokollet.

Eftersom förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att

förbereda målet inför huvudförhandling i domstol (se prop. 1994/95:23 s. 83), ska förundersökningsledaren vid sammanställningen av protokollet göra en bedömning av om det som förekommit är av betydelse (se 23 kap. 21 § RB) och utesluta sådant utredningsmaterial som är betydelselöst för utredningen. Objektivitetsprincipen innebär att förundersökningsledaren vid detta förfarande måste vara uppmärksam på att inte sådana uppgifter utmönstras som kan framstå som betydelsefulla för försvaret.

I 45 kap. 7 § RB finns en bestämmelse som är relevant i sammanhanget. Av denna följer att sådant som inte rör åtalet inte bör finnas med i det förundersökningsprotokoll som ges in till rätten då åtal väcks. Bakgrunden till bestämmelsen, som infördes 1987, var att det ansågs stötande att domstol ibland fick tillgång till uppgifter om brottsmisstankar som inte lett till åtal och att sådana uppgifter kunde bli offentliga genom ingivandet till domstol (se prop. 1986/87:89 s. 101).

Det utredningsmaterial som inte redovisas i det slutgiltiga förundersökningsprotokollet kallas här för "sidomaterialet". Samma benämning används i bl.a. Insynsutredningens slutbetänkande, SOU 2010:14, och i den ovan angivna promemorian från Åklagarmyndigheten, RättsPM 2008:4.

Som anförts av Insynsutredningen i nyss nämnda betänkande (s. 58) kan sidomaterialet avse olika sorters material. Sidomaterialet kan t.ex. bestå av material som finns i utredningen men som åklagaren inte anser har någon betydelse för utredningen. Även utredningsmaterial som inte är betydelselöst för utredningen men som förundersökningsledaren – ibland efter samråd med försvararen – inte bedömer nödvändigt att alls eller i sin helhet redovisa i protokollet kan ingå i sidomaterialet. Där kan också finnas material som gäller brottsmisstankar eller andra brottsmisstänkta som omfattas av förundersökningen men som av olika skäl inte lett till ett positivt åtalsbeslut (se a.a.).

I den fortsatta framställningen kommer utredningen att gå närmare in på frågorna om vad som i dag gäller angående dokumentation och bevarande av sidomaterial från förundersökningar.

## 10.2 Dokumentation av sidomaterialet

När det gäller förundersökningsprotokollet finns det en tämligen utförlig reglering av vad som ska dokumenteras samt hur och när det ska ske. Bestämmelserna finns i 23 kap. 21 § RB och i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK).

Grundbestämmelsen är 23 kap. 21 § första stycket RB, där det föreskrivs att vid förundersökningen ska protokoll föras över vad som förekommit av betydelse för utredningen. Paragrafen innehåller även bestämmelser om dokumentation av förhørsutsagor och om möjlighet att i mindre mål i stället för protokoll föra kortfattade anteckningar.

I 20–23 §§ FUK finns sedan närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollet och dess innehåll. Exempelvis upptar 20 § FUK detaljerade bestämmelser om olika slags uppgifter som ska antecknas i ett förundersökningsprotokoll, däribland vem som varit förhørsledare, vem som har sammanställt protokollet och när det har skett, vad som föranlett förundersökningen, tid och plats för åtgärder under förundersökningen, iakttagelser vid brottsplatsundersökning, berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem, beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel och uppgift om slutdelgivning m.m. I övriga bestämmelser i FUK om dokumentation finns bl.a. föreskrifter om hur förhör ska redovisas i protokollet och vilka uppgifter om bevispersoner och den misstänkte som ska redovisas där. Enligt 23 § FUK ska förundersökningsprotokollet erhålla slutlig avfattning innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. I samma bestämmelse anges också att protokollet ska uppsättas (slutligt färdigställas) så snart det kan ske samt att protokollet, om det är lämpligt, bör uppsättas efter hand som förundersökningen fortsätter.

För sidomaterial finns det däremot inte någon författningsreglering liknande den som gäller för förundersökningsprotokoll.

En bestämmelse som dock bör tas upp i sammanhanget är 23 kap. 18 § första stycket RB. Av denna följer att den misstänkte och dennes försvarare senast vid slutdelgivningen ska få tillfälle att ta del av hela utredningen. Slutdelgivningen går ofta till så att den misstänkte och försvararen får del av ett preliminärt förundersökningsprotokoll. Detta brukar sammanställas så att endast de handlingar som bedöms vara av betydelse för utredningen tas med, medan andra handlingar och uppgifter sorteras bort. Den

misstänktes rätt till insyn i brottsutredningen omfattar dock inte bara sådant utredningsmaterial som tas in i förundersökningsprotokollet, utan hela utredningen, dvs. även sidomaterialet.

Justitieombudsmannen (JO) har i "fallet Ulf" (JO 2007/08 s. 87, s. 100) framhållit att för att rätten att ta del av hela utredningen inte ska bli en chimär fordras att den misstänkte och försvararen får klart för sig om det, utöver de handlingar som förevisats dem antingen i ett preliminärt förundersökningsprotokoll eller på annat sätt, finns ytterligare material. Om ingen sådan information ges ligger det nära till hands att den som underrättas drar slutsatsen att det redovisade materialet innefattar allt som förekommit under förundersökningen. Enligt JO måste det därför framgå av t.ex. det preliminära förundersökningsprotokollet att handlingar som åklagaren bedömt sakna betydelse har sorterats bort. Att underlåta att lämna sådan information ansåg JO strida mot inte bara 23 kap. 18 § RB utan även mot artikel 6 i Europakonventionen. JO hänvisade därvid särskilt till Europadomstolens avgöranden i målen *Brandstetter mot Österrike* (dom den 28 augusti 1991) och *Edwards mot Storbritannien* (dom den 16 december 1992).

Enligt det förstnämnda avgörandet innebär rätten till en kontradiktorisk process i brottmål att både åklagare och försvarare måste ges möjlighet att ha kännedom om och yttra sig över vad den andra parten har anfört och över bevisning som presenterats av motparten. Av det sistnämnda avgörandet framgår att det åligger åklagaren att låta försvaret ta del av all bevisning som åklagaren innehar oavsett om den talar till den misstänktes förmån eller nackdel. (Artikel 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis avseende denna berörs närmare i kapitel 4. Angående objektivitetskravet vid utredning av brott, se avsnitt 4.3.)

I "fallet Ulf" hade det på försättsbladet till det preliminära förundersökningsprotokollet antecknats att undersökningsprotokoll beträffande beslagtaget gods inte redovisades då det inte tillförde utredningen något. Därutöver fanns inte någon uppgift om att ytterligare material hade sorterats bort. JO framhöll att denna upplysning framstod som närmast vilseledande, eftersom den kunde föranleda slutsatsen att inget annat material än vissa uppgifter om beslagtaget gods hade sorterats bort (se JO 2007/08, s. 87, s. 100). Enligt JO:s bedömning hade åklagaren brutit i objektivitet genom att inte upplysa de misstänkta och försvararna om att det fanns utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet och för en närmast vilseledande

uppgift i fråga om förekomsten av sådant ytterligare material (se a.a. s. 87).

Frågan om dokumentation av förekomsten av sidomaterial har även berörts i JO 1964 s. 212. I ärendet, som avsåg frågan om förhör med målsäganden hade redovisats på ett korrekt sätt (av tre hållna förhör redovisades två i sammanfattning i förundersökningsprotokollet medan endast ett återgavs fullständigt), påpekade JO att en undersökningsledare bör iaktta varsamhet när denne vid förundersökningsprotokolls utformning utmönstrar material som betydelselöst för utredningen, eftersom undersökningsledaren inte alltid kan fullt ut överblicka vad som från försvarets synpunkt framstår som betydelsefullt. Vidare framhöll JO att det är av värde att det i förundersökningsprotokollet klart markeras att visst utredningsmaterial sovrats bort. Detta mot bakgrund av att försvararen enligt 23 kap. 18 § RB har rätt att ta del av allt vad som förekommit vid undersökningen, oavsett om det tagits in i förundersökningsprotokollet eller inte.

Sammanfattningsvis framgår av dessa ärenden att enligt JO måste den misstänkte och försvararen informeras om att det finns ett sidomaterial, t.ex. genom en upplysning i förundersökningsprotokollet, så att de kan ta ställning till om de vill ta del av det.

Riksåklagaren hade i sitt yttrande till JO med anledning av granskningen av "fallet Ulf" tillkännagett att denne hade för avsikt att utarbeta riktlinjer för hur den misstänkte och försvaret ska informeras om sidomaterial. I yttrandet hade riksåklagaren även framhållit att det, särskilt i vissa slag av ärenden, finns avgränsningsproblem som kan behandlas inom ramen för sådana riktlinjer. JO ifrågasatte dock hur tydliga anvisningar som kan ges och anförde att vilka avgränsningar som kan behöva göras kanske till slut måste bli en fråga för den enskilde förundersökningsledarens omdöme och bedömning (se JO 2007/08, s. 87, s. 100).

Några sådana riktlinjer som riksåklagaren nämnde i sitt yttrande har inte tagits fram och är enligt vad utredningen erfarit inte heller under framtagande. I den ovan nämnda promemorian från Åklagarmyndigheten, RättsPM 2008:4, berörs dock frågan i viss utsträckning.

I promemorian (s. 11 f.) anges att för att den misstänkte och försvararen vid slutdelgivningen ska kunna ta ställning till vilket material de önskar ta del av, måste de få information om huruvida det finns material som inte tagits med i förundersökningsprotokollet. Det ska därför framgå av anteckning på för-



undersökningsprotokollet att det finns sidomaterial. Vidare anføres i promemorian att åklagaren är ansvarig för att den misstänkte och försvararen på ett överskådligt sätt informeras om vilket material som hänförs till sidomaterialet. När det gäller de praktiska möjligheterna för den misstänkte och försvararen till en konkret och praktisk kontroll av sidomaterialet och åklagarens sovringsbedömningar, framhålls i promemorian att det är av största vikt att det så enkelt som möjligt går att få en överblick över det utredningsmaterial som inte tagits med i förundersökningsprotokollet utan förts till sidomaterialet. Slutligen påpekas att enligt en föreskrift i polisverksamheten ska DurTvå innehålla alla uppgifter som dokumenterats i en förundersökning.

DurTvå är beteckningen på det av Rikspolisstyrelsen utgivna ärendehanteringssystem som används av polismyndigheterna för förundersökningar och föreskriften som åsyftas i promemorian finns i RPSFS 1999:7, FAP 400-2. Föreskriften innebär att polisen ska lägga in det mesta av det material som hör till utredningen i DurTvå, t.ex. skanna in bilder och inkomna dokument på datorn. Till det material som måste hanteras och förvaras utanför DurTvå hör bl.a. ljud- och bildupptagningar, ljudupptagningar, inkomna bilder i original och andra originaldokument. I vilken utsträckning DurTvå verkligen innehåller alla uppgifter som dokumenterats i förundersökningen varierar i praktiken. I mindre ärenden torde ofta det mesta av utredningsmaterialet läggas in, medan det i större ärenden inte finns resurser att skanna in allt inkommet material (t.ex. telefonlistor på hundratals sidor). I den mån utredningsmaterialet inte skannas in, bör det anges i DurTvå att materialet finns i utredningen samt vad det består av. Så sker dock inte alltid, utan i vissa fall anges endast att det finns ytterligare material i akten.

Som angetts i inledningen till kapitlet gjordes år 1987 den begränsningen i 45 kap. 7 § RB att sådant material som inte rör åtalet inte bör ges in till domstolen av åklagaren i samband med åtalet. Med anledning av den ändrade regleringen utfärdade Riksåklagaren året därpå allmänna råd (RÅFS 1988:2) angående hanteringen av förundersökningsprotokoll enligt 45 kap. 7 § RB. De allmänna råden har numera upphört att gälla, men eftersom deras innehåll i sak anses ha fortsatt giltighet (se JO 2007/08 s. 87, s. 97), finns det anledning att något beröra dem.

Enligt de allmänna råden bör åklagaren, om inte annat överenskommit, till försvararen överlämna ett likadant exemplar av

förundersökningsprotokollet som det som ges in till domstolen. Om vissa delar av materialet avskiljts från protokollet och försvararen vill ta del av detta, får denne vända sig till åklagaren. Av särskilt intresse i här aktuellt sammanhang är att i de allmänna råden anges att om ett förundersökningsprotokoll inte är fullständigt bör åklagaren markera detta genom en anteckning eller stämpel på framsidan av protokollet. Detta för att uppmärksamma exempelvis försvararen på att visst material avskiljts. Enligt de allmänna råden behöver det inte göras någon redovisning av vad som tagits ut från protokollet, men de sidor som tas ut från protokollet måste alltid finna kvar i åklagarens akt.

Avslutningsvis ska nämnas att Insynsutredningen i sitt slutbetänkande angav att den tidigare i sitt arbete hade övervägt att föreslå en reglering i 23 kap. 21 § RB som skulle uppställa ett krav på att det i förundersökningsprotokollet ska redovisas om det finns sidomaterial i förundersökningen som inte redovisats i protokollet (se SOU 2010:14 s. 99). Enligt Insynsutredningens uppfattning borde det också anges kortfattat av vilket skäl materialet lämnats utanför protokollet, t.ex. för att det rör åtalade gärningar men bedömts sakna betydelse för åtalsbeslutet eller liknande. Med hänsyn till att Förundersökningsutredningen fått i uppdrag att se över frågorna om dokumentation och bevarande av en förundersöknings sidomaterial ansåg dock Insynsutredningen att det var olämpligt att lämna förslag på området (se a.a.).

### 10.3 Bevarande av sidomaterialet

När det gäller tillämpligheten av Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om allmänna handlingar och arkivregleringens bestämmelser om arkivering och gallring av handlingar är det ingen skillnad mellan utredningsmaterial som tas in i förundersökningsprotokollet och utredningsmaterial som inte redovisas i detta. TF och arkivregleringen gäller alla handlingar som finns i utredningsmaterialet.

I kapitel 8 om inspelning av förhör under förundersökningen har utredningen relativt utförligt redogjort för dels TF:s bestämmelser om allmänna handlingar (avsnitt 8.4.1), dels arkivregleringen i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) (avsnitt 8.4.2). Utredningen har också i ett särskilt avsnitt (8.4.3) gått närmare in på vad som gäller för bevarande av

dokumentation från förundersökningen. Den följande redogörelsen är huvudsakligen en sammanfattning av innehållet i dessa avsnitt.

Principen om handlingsoffentlighet, som primärt regleras i 2 kap. TF, innebär en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. I vissa undantagsfall får principen begränsas (se 2 kap. 2 § TF och offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling anses som huvudregel upprättad när den har expedierats eller, om handlingen inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten (2 kap. 7 § första stycket TF). Enligt en undantagsregel kan bl.a. vissa myndighetsprotokoll m.m. anses upprättade när handlingen har justerats hos myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § andra stycket TF). Ett exempel på en sådan handling är förundersökningsprotokollet.

En minnesanteckning, dvs. promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till hos myndigheten endast för ärendets föredragning eller beredning och som inte tillför ärendet sakuppgifter, blir som huvudregel inte allmän handling (2 kap. 9 § första stycket TF). Endast om den expedieras eller tas om hand för arkivering blir en minnesanteckning allmän handling. Om en sådan promemoria eller liknande som kommit till hos myndigheten endast för ärendets föredragning eller beredning tillför ärendet något i sak är det inte en minnesanteckning i TF:s mening. Den är då att anse som en självständig handling, vilken blir allmän senast när ärendet är slutbehandlat hos myndigheten.

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling, som inte expedierats, anses inte som allmän handling om inte den tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § andra stycket TF).

När ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats arkiveras dels de allmänna handlingarna i ärendet, dels sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten därvid beslutar ska tas om hand för arkivering (3 § arkivförordningen). Dessa handlingar bevaras alltså. Handlingar som inte arkiveras (t.ex. en promemoria som inte tillfört ärendet något i sak och som inte blivit allmän vare sig genom expediering eller genom att den omhändertagits för arkivering) får däremot förstöras, när ärendet är slutbehandlat hos myndigheten.

Av TF:s bestämmelser om allmänna handlingar och arkivregleringen följer alltså att allt egentligt utredningsmaterial, oavsett om det tagits in i förundersökningsprotokollet eller ingår i sidomaterialet, ska arkiveras när ärendet är slutligt handlagt hos den brottsutredande myndigheten. Till de handlingar som vid denna tidpunkt får rensas från akten hör endast sådant som t.ex. stolpanteckningar som legat till grund för en renskriven promemoria, anteckningar som inte tillför något i sak, övertaliga exemplar och utkast till skrivelser.

Hur länge de arkiverade utredningshandlingarna sedan ska bevaras beror bl.a. på om det finns någon gallringsbestämmelse som omfattar respektive handling och vad den föreskriver. Saknas gallringsföreskrift för handlingen i fråga, ska den i princip bevaras för alltid.

Det finns olika gallringsföreskrifter för t.ex. polismyndigheterna, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten när det gäller utredningsmaterial (se avsnitt 8.4.3). Vad gäller möjligheterna att gallra ljudupptagningar från förundersökningsförhör – sådant material torde många gånger kunna ingå i sidomaterialet – skiljer sig dessa åt mellan nu nämnda myndigheter; endast de föreskrifter som riktar sig till polismyndigheterna innehåller en bestämmelse om gallring av sådant utredningsmaterial (för dialogförhör tillåts gallring tio år efter brottsanmälan, se RA-MS 2010:3). Polismyndigheterna är också de enda brottsutredande myndigheter för vilka det finns särskilda gallringsföreskrifter beträffande digitala kopior av beslagtagna digitala handlingar som framställts med hjälp av forensiska analysprogram (t.ex. speglade hårddiskar). Enligt RA-MS 2008:86 får polismyndigheterna i avslutade förundersökningar gallra sådana digitala kopior sex månader efter att ärendet är slutligt handlagt hos polis, åklagare eller domstol. I nedlagda förundersökningar får gallringen ske fem år efter denna tidpunkt.

Hur länge sidomaterialet från en förundersökning bevaras beror alltså dels på hos vilken myndighet handlingen är arkiverad, dels på vilket slags utredningsmaterial det rör sig om. Gemensamt för den reglering om bevarande av utredningsmaterial som gäller för de olika brottsutredande myndigheterna får dock sägas vara att sådant material i normalfallet inte får gallras på lång tid, om ens någonsin.

Slutligen ska påpekas att beträffande visst slags utredningsmaterial finns det särskilda bevaranderegler utanför arkivregleringen. Vad som avses är t.ex. bestämmelserna i 27 kap. 24 § RB om upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning

och hemlig kameraövervakning. Om sådant material förekommer i en förundersökning, kan det ofta ingå i sidomaterialet.

# 11 Överväganden och förslag angående dokumentation och bevarande av sidomaterial

## 11.1 Utredningens uppdrag

Vad som ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet samt hur och när detta ska ske är relativt utförligt reglerat (se närmare redogörelse i avsnitt 10.2). Regleringen innebär bl.a. att åklagaren vid sammanställandet av protokollet endast ska ta med det som han eller hon bedömer är av betydelse för utredningen, se 23 kap. 21 § rättegångsbalken (RB). För sidomaterial, dvs. utredningsmaterial som inte tas in i förundersökningsprotokollet, saknas däremot helt bestämmelser om hur det ska dokumenteras, trots att sådant material i vissa fall kan ha betydelse för den enskildes möjligheter att förbereda sitt försvar.

Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att överväga om det finns behov av en särskild reglering om dokumentation av sidomaterial. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det behövs en särskild reglering om bevarande av sidomaterial.

## 11.2 Dokumentation av sidomaterial

### 11.2.1 Finns det behov av särskilda regler om dokumentation av sidomaterial?

<p><b>Bedömning:</b> Det bör införas särskilda regler om dokumentation av sidomaterial.</p>
---

Av det objektivitetskrav som vilar på åklagaren följer bl.a. att denne, vid bedömningen av vad som har betydelse för utredningen och därför ska tas in i förundersökningsprotokollet, inte enbart ska ta med material som talar emot den misstänkte utan även sådant som talar till förmån för denne. Som utredningen anför i sina överväganden angående objektivitetskravet bör åklagaren, vid tveksamhet om en omständighet är till förmån för den misstänkte eller inte, välja att redovisa den i protokollet (se avsnitt 5.4). Även om objektivitetsprincipen tillämpas på detta sätt kommer i vissa fall den situationen att uppstå att det till sidomaterialet hänförs material som försvaret anser vara betydelsefullt. Detta beror på att det ytterst är en bedömningsfråga vad i utredningen som ska tas med i förundersökningsprotokollet.

Den misstänktes och försvararens rätt till insyn i utredningsmaterialet är inte begränsad till sådant som tas in i förundersökningsprotokollet, utan omfattar i princip allt utredningsmaterial, se 23 kap. 18 § RB. Genom att den misstänkte och försvararen har rätt att ta del även av sidomaterialet tillförsäkras de möjligheten att själva bilda sig en uppfattning om åklagarens bedömning av vad som har betydelse för utredningen är riktig. Anser den misstänkte eller dennes försvarare att något av betydelse lämnats utanför det preliminära förundersökningsprotokollet (ett sådant brukar vanligen användas för slutdelgivningen), kan de begära att materialet som saknas ska redovisas i det slutliga protokollet. I sidomaterialet kan dessutom finnas uppgifter som den misstänkte och försvararen menar bör utredas vidare och som föranleder dem att begära att ytterligare utredningsåtgärder ska genomföras innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan (se 23 kap. 18 § RB).

Som påpekats av Justitieombudsmannen (JO) i "fallet Ulf" blir dock rätten att ta del av hela utredningen illusorisk, om inte den misstänkte och försvararen får klart för sig om det finns ett sidomaterial (JO 2007/08 s. 87, s. 100). Ges ingen information om att det finns ytterligare material utöver det som redovisats i det preliminära förundersökningsprotokollet, eller på annat sätt, ligger det nämligen nära till hands att den som underrättas drar slutsatsen att det redovisade materialet innefattar allt som förekommit under förundersökningen. Av "fallet Ulf" framgår vidare att JO:s uppfattning är att det strider inte bara mot 23 kap. 18 § RB utan även mot artikel 6 i Europakonventionen att underlåta att lämna information om att visst material sorterats bort från det material

som presenteras för den misstänkte och försvararen vid slutdelgivningen. Utredningen instämmer i denna uppfattning.

I en promemoria från Åklagarmyndigheten (*Den misstänktes rätt till insyn*, RättsPM 2008:4, s. 11) anges att det ska framgå av en anteckning på förundersökningsprotokollet att det finns sidomaterial (se även JO 2007/08 s. 87, s. 100). I praktiken synes det dock vara sällsynt att den misstänkte och försvararen informeras om förekomsten av sidomaterial på detta sätt. När det finns ett sidomaterial brukar det inte heller finnas någon särskild dokumentation av vad det består av.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det kan vara av väsentlig betydelse för den misstänktes möjligheter att förbereda sitt försvar att denne får vetskap om det finns ett sidomaterial och, i de fall sådant material finns, vad det innehåller. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att det saknas bestämmelser om hur sidomaterial ska dokumenteras. Utredningens bedömning är således att det bör införas särskilda regler om dokumentation av sidomaterial.

### 11.2.2 Utformningen av regleringen

**Förslag:** Förundersökningsprotokollet ska innehålla en sammanställning av utredningsmaterial som inte tagits in i protokollet (sidomaterial).

Som anförts i föregående avsnitt blir den rätt för den misstänkte att ta del av hela utredningsmaterialet som det stadgas om i 23 kap. 18 § RB tämligen illusorisk, om inte den misstänkte får vetskap om att det finns ett sidomaterial. Grundläggande för en särskild reglering om dokumentation av sidomaterial bör därför vara att den ska ställa krav på att det i förundersökningsprotokollet ska anges om det finns material som inte redovisats i detta. Den allmänna uppfattningen synes vara att den misstänkte och försvararen ska informeras om förekomsten av sidomaterial på detta sätt, dock att det i praktiken inte är särskilt vanligt att det görs. En bestämmelse som föreskriver att förundersökningsprotokollet ska innehålla uppgift om det finns utredningsmaterial som inte redovisats i protokollet skulle alltså endast innebära en författningsreglering av vad som enligt den allmänna uppfattningen redan gäller.



Frågan är om det i regleringen bör uppställas vidare krav än så på dokumentationen av sidomaterialet.

I dag dokumenteras inte närmare vad sidomaterialet består av. De brottsutredande myndigheterna gör alltså inte någon sammanställning av eller förteckning över sidomaterialet, ens av mera översiktligt slag, inför slutdelgivningen. För att få veta vad som finns i sidomaterialet får den misstänkte och försvararen vända sig till den brottsutredande myndigheten och begära att få se det fullständiga innehållet i akten. Såvitt utredningen erfarit har det i större utredningar blivit allt vanligare att försvaret begär att få ta del av sidomaterialet i dess helhet.

Den av Riksåklagaren tillsatta arbetsgruppen Förtroendegruppen redovisade i sin rapport *Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet* (oktober 2004) att de försvarare som arbetsgruppen hade inhämtat synpunkter från hade uttryckt önskemål om att i största möjliga utsträckning få del av sidomaterialet för att kunna göra en bättre helhetsbedömning av den företagna utredningen. Som ett alternativ hade försvararna föreslagit att innehållet i sidomaterialet skulle kunna förtecknas i en promemoria som försvaret får del av i samband med delgivningen enligt 23 kap. 18 § RB (se rapporten s. 23). Förtroendegruppen anförde att en åtgärd som kunde övervägas för att öka försvararens insyn var att på lämpligt sätt synliggöra sidomaterialets existens och innehåll (se a.a. s. 45).

I den promemoria från Åklagarmyndigheten som berörts i föregående avsnitt (RättsPM 2008:4, s. 12) framhålls att åklagaren är ansvarig för att den misstänkte och försvararen på ett överskådligt sätt informeras om vilket material som hänförts till sidomaterialet. När det gäller de praktiska möjligheterna för den misstänkte och försvararen till en konkret och praktisk kontroll av sidomaterialet och åklagarens sovringsbedömningar, påpekas att det är av största vikt att det så enkelt som möjligt går att få en överblick över det utredningsmaterial som inte tagits med i förundersökningsprotokollet utan förts till sidomaterialet. Däremot anges inte hur detta i praktiken kan eller bör gå till.

Enligt en föreskrift som gäller för polismyndigheterna (RPSFS 1999:7, FAP 400-2) ska ärendehanteringssystemet som används för förundersökningar, DurTvå, innehålla alla uppgifter som dokumenteras i utredningen (se närmare om DurTvå och hur nämnda föreskrift tillämpas i avsnitt 10.2). Vid polismyndigheternas arkivering, som normalt sker när förundersökningen är

avslutad, ska allt som hör till utredningen skrivas ut, däribland en innehållsförteckning över material som inte tagits in i förundersökningsprotokollet (se bilaga 3 till Rikspolisstyrelsens allmänna råd om arkivbildning och arkivvård vid polismyndigheterna, RPSFS 2004:4, FAP 182-1).

Förutsatt att allt material i utredningen läggs in i DurTvå är det tekniskt sett möjligt att skapa och skriva ut en innehållsförteckning över sidomaterialet redan i samband med att det preliminära förundersökningsprotokollet sammanställs. Som anförts i avsnitt 10.2 varierar det dock mellan olika utredningar dels i vilken utsträckning t.ex. inkommet material skannas, dels i vilken mån sådant material som endast finns i akten noga specificeras i DurTvå eller bara noteras allmänt genom angivande av typen ”ytterligare handlingar finns i akten”. Detta innebär att i praktiken kan det, utöver det sidomaterial som framgår av DurTvå och för vilket en innehållsförteckning kan upprättas automatiskt, finnas ytterligare sidomaterial i akten.

Inte bara polismyndigheterna, utan även Ekobrottsmyndigheten använder sig av ärendehanteringssystemet DurTvå. Däremot har exempelvis Tullverket inte något motsvarande ärendehanteringssystem.

För den misstänktes och försvararens möjligheter att bedöma om objektivitetsprincipen iakttagits fullt ut vid sammanställandet av förundersökningsprotokollet och för deras möjligheter att förbereda försvaret, anser utredningen att det skulle vara värdefullt om det till slutdelgivningen upprättades en sammanställning av de handlingar som hänförts till sidomaterialet. Med en sådan sammanställning skulle sidomaterialet kunna överblickas på ett helt annat sätt än vad som i dag är möjligt. En förbättrad överblick över sidomaterialet skulle även gynna de brottsutredande myndigheterna, eftersom det torde minska risken för att material som har betydelse för utredningen vid sammanställandet av förundersökningsprotokollet av misstag, t.ex. för att dess existens glömts bort, blir liggande i sidomaterialet.

Som redogjorts för ovan anges i en föreskrift som gäller för polisverksamheten att allt utredningsmaterial ska läggas in i ärendehanteringssystemet, DurTvå. Om denna föreskrift iakttas fullt ut på så sätt att det beträffande material som av olika skäl inte kan läggas in i sin helhet i datorn (t.ex. telefonlistor som är för omfattande för att skannas in eller ljudupptagningar av förhör som ligger på DVD-skivor) görs en preciserad anteckning i DurTvå om

vad det är för material och var det förvaras, bör det vara tämligen okomplicerat för polismyndigheterna att ta fram en innehållsförteckning över sidomaterialet.

Vad gäller andra brottsutredande myndigheter bör det kunna förutsättas att dessa har rutiner för att hantera utredningsmaterialet på ett sådant sätt att det skulle vara möjligt att förteckna vad som ingår i sidomaterialet lika väl som det går att sammanställa det material som ska ingå i förundersökningsprotokollet. Som tidigare nämnts har även Ekobrottsmyndigheten tillgång till ärendehanteringssystemet DurTvå.

Enligt utredningens mening borde det inte bli alltför betungande för de brottsutredande myndigheterna att upprätta vad som kan beskrivas som en kortfattad innehållsförteckning över de handlingar som lämnats utanför förundersökningsprotokollet.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att den särskilda regleringen om dokumentation av sidomaterial ska ställa krav på att det i förundersökningsprotokollet ska finnas en sammanställning av sådant utredningsmaterial som lämnats utanför detta.

Det huvudsakliga syftet med en sådan sammanställning är alltså att göra sidomaterialet överskådligt för den misstänkte och försvararen så att de får möjlighet att ta ställning till om det finns anledning för dem att begära att få ta del av visst material eller att begära ytterligare utredningsåtgärder. Hur en sådan sammanställning närmare ska utformas för att detta syfte bäst ska uppnås, är en fråga som enligt utredningens mening lämpligen bör bli föremål för reglering i myndighetsföreskrifter. Utredningen vill dock påpeka att det inte nödvändigtvis är den mest detaljerade förteckningen över sidomaterialet som bäst uppfyller det nämnda syftet. En alltför detaljerad sammanställning kan tvärtom göra materialet svåröverskådligt. Enligt utredningens mening måste det därför vara tillåtet att i viss utsträckning använda samlande beteckningar i sammanställningen av sidomaterialet. Samtidigt måste givetvis vaksamhet iakttas så att inte materialet anges så opreciserat att väsentlig information inte framgår.

### 11.3 Bevarande av sidomaterial

**Bedömning:** Det bör inte införas en särskild reglering om bevarande av sidomaterial.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar och arkivregleringens bestämmelser om arkivering och gallring av handlingar är tillämpliga på allt utredningsmaterial.

Som redogjorts för i avsnitt 10.3 innebär detta att allt egentligt utredningsmaterial, oavsett om det tagits in i förundersökningsprotokollet eller ingår i sidomaterialet, ska arkiveras när ärendet är slutligt handlagt hos den brottsutredande myndigheten. De handlingar som får rensas från akten när ärendet är slutligt handlagt är endast kladdar och anteckningar som inte tillför ärendet något i sak samt övertaliga exemplar och liknande.

Hur länge en arkiverad handling ska sparas beror bl.a. på om det finns någon gallringsbestämmelse som omfattar handlingen och vad den föreskriver. Saknas gallringsföreskrift ska handlingen i princip bevaras för alltid. Det finns olika gallringsföreskrifter för t.ex. polismyndigheterna, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten (för en närmare beskrivning av dessa, se avsnitten 10.3 och 8.4.3). Gemensamt för den reglering om bevarande av utredningsmaterial som gäller för de brottsutredande myndigheterna får sägas vara att sådant material, dvs. även sidomaterial, i normalfallet inte får gallras på lång tid, om ens någonsin.

Utredningens bedömning är att de regler som i dag gäller är tillräckliga för att säkerställa att allt sidomaterial bevaras som kan tänkas vara av värde t.ex. för en framtida resningsprocess. Att det i praktiken många gånger kan vara svårt att avgöra om t.ex. en promemoria som upprättats inom myndigheten tillför något i sak och därmed ska bevaras, ändrar inte denna bedömning. Utredningen vill dock framhålla att vid osäkerhet om en viss handling tillför något i sak bör man, såväl av rättssäkerhetsskäl som för att inte riskera att undergräva offentlighetsprincipen, välja att bevara handlingen.

Enligt utredningens mening är också de tider som gäller för bevarande av sidomaterial, och som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller för bevarande av förundersökningsprotokoll, tillräckligt långa. Det saknas anledning att generellt bevara sidomaterial längre tid än sådant utredningsmaterial som tagits in

förundersökningsprotokollet (se dock 27 kap. 24 § RB angående upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning).

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns behov av en särskild reglering om bevarande av sidomaterial. Utredningen föreslår därför inte någon sådan reglering.

## 12 Beslag

### 12.1 Allmänt om beslag

Beslag får enligt 27 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) göras i fyra olika syften. För det första får föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott tas i beslag (bevisbeslag). Beslag får också företas för att återställa egendom som någon avhänt genom brott (återställandebeslag). Vidare får beslag göras i syfte att säkerställa förverkande av föremål på grund av brott (förverkandebeslag). Slutligen får beslag göras av föremål som kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken (BrB). Ändamålen med beslag utvecklas närmare i nästa avsnitt.

Beslag kan endast avse lösa saker. Detta utesluter beslag av t.ex. bankkonton. Det är inte heller möjligt att ta något immateriellt i beslag (Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 380). Att föremålet ägs eller innehas av annan än den som misstänks för brottet saknar betydelse för frågan om beslag. Även vittnen, målsägande och andra personer kan således drabbas av beslag. Det spelar inte heller någon roll om föremålet eller handlingen har något ekonomiskt värde. Beslag kan vidare användas oberoende av brottets beskaffenhet. En förutsättning är dock att föremålet är tillgängligt när beslutet om åtgärden fattas. Beslagsrätten ger således ingen befogenhet för beslutsfattaren att vidta åtgärder för att söka efter föremål. Som medel för att få fram föremålet kan t.ex. husrannsakan eller kroppsvisitation användas. Det sagda innebär att det inte är möjligt för åklagaren eller annan förundersökningsledare att inför en husrannsakan besluta att ett visst föremål ska tas i beslag. Däremot kan han eller hon ge direktiv om vad som ska eftersökas. Det ankommer därefter på de befattningshavare som genomför husrannsakan att ta ställning till om det som påträffas ska tas i beslag (Fitger, *Rättegångsbalken*,

Del 2, 27:5). Beslag görs ofta utan att det föregåtts av något annat tvångsmedel. Situationen att föremål anträffas direkt i anslutning till en brottsplats och då tas i beslag är mycket vanlig.

I vissa situationer kan det finnas alternativ till att ta föremål i beslag för att säkra bevisning eller verkställighet. Förvar och kvarstad är exempel på det. Det finns också ett begränsat utrymme att i speciella fall omedelbart återställa egendom som har avhänkts någon genom brott, utan att egendomen först tas i beslag. I praktiken torde sådana formlösa återställanden ske främst i samband med butikstillgrepp där gärningsmannen grips på bar gärning samt de påträffade föremålen härrör endast från det brottet och gärningsmannen inte gör anspråk på dem (Lindberg, s. 374 f.). Vidare anses vissa föremål, som saknar ekonomiskt eller annat värde, kunna omhändertas utan att beslag sker. Exempel på detta kan vara cigarettfimpar, tomflaskor och liknande som anträffas i anslutning till en brottsplats. Brandrester som tas om hand på platsen för en misstänkt mordbrand är ett annat exempel. Det är också vanligt att sekret- eller blodspår som säkrats genom s.k. topsning för DNA-analys inte tas i beslag. En förutsättning för sådana informella omhändertaganden torde vara att det inte finns någon ägare eller annan som kan tänkas göra anspråk på föremålen (a.a. s. 376).

Beviskravet för beslag, ”skäligen kan antas”, kan närmast jämföras med skäligen misstanke. För att beviskravet ska vara uppfyllt ska det finnas konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att föremålet är av den beskaffenhet som lagstiftningen kräver (SOU 1995:47 s. 357 f.).

Reglerna om beslag av föremål är tillämpliga även på skriftliga handlingar om inte annat är föreskrivet. Vad som avses med skriftlig handling är inte definierat i RB. I 27 kap. 2 § finns förbud mot beslag av vissa skriftliga handlingar. Bestämmelsen anknyter till reglerna i 36 kap. 3 och 5 §§ RB om undantag från vittnesplikten. Frågor som bl.a. rör dessa reglers tillämpning på elektroniska uppgifter behandlas närmare i avsnitt 13.5.

Av 27 kap. 3 § RB framgår vidare att det i fråga om ”brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag” också finns vissa inskränkningar i fråga om möjligheten till beslag. För att beslag ska få ske i sådana fall krävs dels att det för brottet är föreskrivet fängelse i minst ett år, dels att försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren.

Regler om beslutbehörighet finns i 27 kap. 4 och 5 §§ RB. I 4 § anges att den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Bestämmelsen innebär således att beslag också får göras i samband med s.k. envarsgripanden. I andra fall när föremål påträffas är det förundersökningsledaren eller åklagaren som får besluta om beslag. Vid fara i dröjsmål har polisman samma behörighet. Om någon annan än förundersökningsledaren eller åklagaren har beslutat om och verkställt beslaget ska det anmälas till denne som omedelbart ska besluta om det ska bestå.

Även rätten kan besluta om beslag om föremålet företes inför rätten eller annars är tillgängligt för beslag (5 §). Med hänsyn till tillgänglighetskravet torde det vara ovanligt att rätten beslutar om beslag.

Den som har drabbats av ett beslag kan begära rättens prövning av det. Detta förutsätter att personen har vetskap om beslaget. Bestämmelser om underrättelseskyldighet till personer som inte varit närvarande när åtgärden vidtogs finns i 27 kap. 11 § RB. Han eller hon ska utan dröjsmål underrättas om beslaget och om vad som hänt med det beslagtagna godset.

I det fall rätten fastställer beslaget ska anges den tid inom vilken åtal ska väckas. Om det inte inom denna tid har väckts åtal och någon begäran om förlängning av tiden inte inkommit eller om det inte annars finns skäl för beslag, ska det omedelbart hävas. Ett beslag kan hävas av rätten, eller om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av åklagaren eller förundersökningsledaren. När ett mål avgörs ska rätten ta ställning till om beslaget ska bestå (8 §). Frågan om upphävande av beslag behandlas mer ingående nedan.

I lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre gjordes 2003 ändringar som syftade till att det inte längre skulle vara möjligt att göra godtrosförvärv av stöldgods och annan tillgripen egendom. Samtidigt infördes nya bestämmelser i 27 kap. RB som öppnat för en möjlighet att under pågående förundersökning häva beslag för att lämna ut föremålet till en målsägande. Om en målsägande har gjort anspråk på ett föremål som beslagtagits och det är uppenbart att han eller hon har bättre rätt till det än den hos vilken beslaget har gjorts, får förundersökningsledaren eller åklagaren besluta att föremålet ska lämnas ut till honom eller henne. Typfallet är att det är helt klarlagt att egendomen stulits från målsäganden. Det spelar



då ingen roll om den hos vilken beslaget gjorts hävdar att förvärvet skett i god tro (prop. 2002/03: 17 s. 29). En förutsättning för att förfarandet ska kunna användas är att den hos vilken beslaget har gjorts också har underrättats om att ett sådant beslut kan komma att fattas. När beslutet fattats ska en underrättelse om detta skickas ut. Beslaget får inte hävas tidigare än tre veckor efter utskicket, såvida inte den hos vilken beslaget gjorts medger att egendomen lämnas ut. Det får också hävas om rätten beslutar att så ska ske. Bestämmelserna om det beskrivna förfarandet finns i 27 kap. 4 a och 8 §§ RB.

Den 1 januari 2010 infördes bestämmelser om vad som ska ske med ett beslagtaget föremål när beslaget har hävts (27 kap. 8 a § RB). Reglerna gäller inte i de fall det har fattats ett beslut om utlämnande till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe enligt 4 a §. Enligt huvudregeln ska föremålet lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet eller om det inte kan utredas hos vem beslaget har gjorts, ska föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det om han eller hon kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet. Om föremålet inte hämtas eller om de nämnda förutsättningarna inte är uppfyllda, tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Det har även införts bestämmelser om underrättelser när ett beslag har hävts (8 b §).

## 12.2 Närmare om ändamålen med beslag

*Bevisbeslag* av olika föremål görs i stor utsträckning i inledningsskedet av en brottsutredning för att säkra bevisning. Det behöver dock inte bara röra sig om föremål som senare kan komma att åberopas som bevisning, utan kan avse också föremål som förväntas kunna ge ledtrådar i spaningarna efter gärningsmannen (NJA II 1933 s. 97). Bevisbeslag avser ofta sådant som kan utgöra bevisning för att knyta en gärningsman till brottet, t.ex. ett brottsverktyg med fingeravtryck eller DNA eller en upphittad handling som avslöjar identiteten. Syftet med beslaget kan också vara att försöka knyta den misstänkte till en viss plats. Biljetter och kvitton är exempel på föremål som kan ge sådan vägledning. I andra fall utgör det beslagtagna föremålet bevisning om själva brottet, t.ex. en förfalskad handling. Vidare kan det vara fråga om beslag för att avgöra om en gärning är brottslig, t.ex. kan olika typer av preparat

behöva analyseras. (Se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 380).

Pengar kan i vissa fall ha betydelse för utredningen av ett brott och kan då tas i beslag med stöd av denna punkt. Kontanter som anträffas i samband med t.ex. en stöld kan behöva undersökas för att säkra DNA-spår eller fingeravtryck. Detsamma gäller rånbyten. I narkotikamål torde kontanter som en person innehar kunna tas i beslag för att utgöra bevisning om beloppens storlek, olika valörer, fördelning i buntar etc. (Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 395).

Det andra typfallet av beslag avser situationen då ett föremål skäligen kan antas vara "avhänt någon genom brott", vilket brukar benämnas som *återställandebeslag*. Syftet med ett sådant beslag är att återställa det beslagtagna föremålet till den rättmätige innehavaren. Beslagsgrunden kan således endast användas i samband med förmögenhetsbrott av olika slag. Det saknar betydelse om föremålet i fråga har ett förmögenhetsvärde (Lindberg s. 381).

Ett tredje ändamål med beslag är att säkra ett framtida förverkande, s.k. *förverkandebeslag*. Det ska vara fråga om sakförverkande. För att säkra förverkande av ersättning för brott, värdeförverkande samt förverkande av vinning i näringsverksamhet får förvars- och kvarstadsinstituten i stället användas.

Sakförverkande kan avse dels sådant som varit föremål för brott eller använts som hjälpmedel vid brott, dels utbyte av brott. Beträffande förverkande av hjälpmedel krävs inte alltid en knytning till ett visst brott. Enligt 36 kap. 3 § BrB är det under vissa omständigheter tillräckligt att föremålet kan antas komma till brottslig användning. Stödet för att i brottsförebyggande syfte ta sådana föremål i beslag finns i 27 kap. 14 a § RB.

Pengar kan tas i beslag även med stöd av denna punkt om avsikten är ett framtida sakförverkande. Ett exempel kan röra förfalskade sedlar, ett annat pengar som använts för att köpa eller sälja narkotika. Svårigheten att koppla ihop pengarna med brottet finns också i dessa situationer.

När det gäller utbyte av brott kan numera också det som trätt i stället för utbytet förverkas (se 36 kap. 1 c § BrB). Som exempel nämns i förarbetena att någon som har begått en stöld säljer stöldgodset och köper en bil för pengarna (prop. 2004/05:135 s. 160).

Slutligen får beslag göras i syfte att utreda frågan om *förverkande av utbyte av brottslig verksamhet* enligt 36 kap. 1 b §

BrB. Detta kan sägas utgöra en form av bevisbeslag. Föremål som kommer i fråga för beslag kan vara handlingar som styrker äganderättsförhållanden eller som visar olika ekonomiska transaktioner (prop. 2007/08:68 s. 108).

## 12.3 Kopiering av beslagtagna egendom

### 12.3.1 Allmänt

Det saknas i svensk rätt generella regler om hur polis och andra brottsutredande myndigheter får hämta in och använda information i en brottsutredning. Det finns inte heller något allmänt skydd mot att de brottsbekämpande myndigheterna genom kopiering eller något motsvarande förfarande tillgodogör sig innehållet i beslagtagna handlingar eller information på datorer eller andra medier. Avsaknaden av sådan reglering ska ses mot bakgrund av att det i Sverige, till skillnad från vad som gäller inom den anglosaxiska rätten, är tillåtet att återropa all slags relevant bevisning i ett brottmål (fri bevisföring) samt att domstolen därefter fritt kan pröva den bevisning som lagts fram (fri bevisprövning). (Se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 427.)

Kopiering av beslagtagna material är mycket vanligt förekommande. Ofta tas skriftliga handlingar i beslag för att därefter kopieras och sedan lämnas tillbaka till den som drabbats av beslaget. En sådan situation förelåg i rättsfallet NJA 1977 s. 573. Den som drabbats av beslaget begärde, sedan beslaget hävts, att domstolen enligt 27 kap. 6 § RB uttryckligen skulle häva beslaget även vad gällde fotokopiorna. Högsta domstolen uttalade att domstolen inte med stöd av den nämnda bestämmelsen kunde ta upp frågan om åklagarens eller förundersökningsledarens fortsatta förfarande med kopiorna eftersom beslaget som kopiorna härrörde från redan hade hävts.

I ett annat rättsfall (NJA 1988 s. 471) hade en åklagare på begäran av Justitieministeriet i Nederländerna tagit skriftliga handlingar i beslag hos ett svenskt bolag. Åklagaren anmälde beslaget för prövning i tingsrätten, som fann att det var lagligen grundat enligt den då gällande lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel. Efter tingsrättens avgörande kopierade åklagaren handlingarna och hävde beslaget. Bolaget överklagade tingsrättens beslut och yrkade att hovrätten skulle förklara beslaget

som icke lagligen grundat enligt den nämnda lagen. Överklagandet föranledde ingen åtgärd från domstolen eftersom beslaget redan hade hävts av åklagaren. Hovrätten hänvisade till NJA 1977 s. 573. Högsta domstolen framhöll att en ordning som innebär att åklagaren kopierar beslagtaget material och därefter häver beslaget inte är förutsedd i RB:s regler om beslag. Om ett sådant förfarande inte grundats på önskemål eller medgivande från den som drabbats av beslaget, kan det inte heller anses väl förenligt med grunderna för bestämmelserna om rätt att begära domstolsprövning av beslag. Detta eftersom frågan om beslagets bestånd inte kan prövas av rätten när beslaget hävts. Högsta domstolen konstaterade vidare att fotokopiorna inte utgjorde beslagtagen egendom. Frågan om överlämnande av handlingarna till Nederländerna blev därmed inte att anse som ett ärende som reglerades genom den nämnda lagen. Frågan om beslagets laglighet ansågs dock ha en sådan omedelbar betydelse för bolagets rätt att hovrätten borde ha prövat överklagandet trots att frågan om själva beslagets bestånd förfallit. HD påpekade att frågan om beslaget var lagligen grundat också hade betydelse för prövningen av bolagets yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

I NJA 1988 s. 86 prövade HD i sak ett mål angående beslag trots att frågan om beslag förfallit. Skälet för detta var att det hade betydelse för frågan om fördelningen av rättegångskostnaderna.

Kopiering av beslagtaget material kan ha olika syften. Ett sådant är att begränsa olägenheterna för den som drabbats av beslaget. Beslaget kan, när kopiering skett, hävas tidigare än vad som annars hade varit fallet. Om beslaget avser t.ex. bokföringsmaterial kan den hos vilken beslaget gjorts behöva ha tillgång till handlingarna för att kunna fullgöra sin bokföringsskyldighet. Ett annat syfte kan vara att framställa arbetsexemplar av originalhandlingen som ska användas i samband med förhör. Det kan t.ex. röra sig om fall där originalhandlingen har ett ekonomiskt värde, t.ex. värdepapper, som ska skonas från nedsmutsning, förslitning etc.

Kopiering används också för att kunna framställa fullständiga förundersökningsprotokoll. Genom att originalhandlingarna mångfaldigas kan samtliga inblandade parter och domstolen få del av samma material samtidigt. Framförallt i ärenden rörande ekonomisk brottslighet torde det vara en förutsättning för t.ex. rättegångens genomförande att materialet kan kopieras (Ds 2005:6 s. 307).

Det förekommer att handlingar som egentligen skulle ha tagits i beslag i stället enbart kopieras. En effekt av ett sådant förfarande är att saken inte kan prövas av domstol eftersom det inte finns något beslut om beslag att ta ställning till (a.a. s. 306 f.).

### 12.3.2 Tidigare utredningars förslag angående kopiering av beslag

Förfarandet med kopiering av beslagtagna egendom har behandlats i flera tidigare utredningar

Tvångsmedelskommittén hade bl.a. i uppdrag att överväga om det behövdes bestämmelser som reglerade rätten att framställa kopior av beslagtagna handlingar. Kommittén konstaterade att så länge ett beslag som verkställt utan rättsens förordnande består, kan den som drabbats av beslaget alltid begära rättsens prövning enligt 27 kap. 6 § RB. Frågan var enligt kommittén vad som kan göras för att uppnå att han eller hon inte ställs i en sämre situation endast av den anledningen att rätten inte prövat beslaget innan det hävs. Kommittén föreslog att det skulle införas en möjlighet till rättslig prövning av om det fanns skäl för ett beslag som hävts utan att rätten prövat det. Det ansågs tillräckligt att en sådan möjlighet fanns i fall då det fortfarande fanns uppgifter som härrörde från det beslagtagna kvar hos beslagsmyndigheten eller någon annan myndighet. Om rätten skulle finna att det inte funnits skäl för beslaget skulle rätten förordna att varje registrering av uppgiften omedelbart skulle förstöras. (Se SOU 1984:54 s. 207 ff.). Kommittén föreslog i samma betänkande också en lagreglering av rätten att utnyttja s.k. överskottsinformation. Det förslaget genomfördes inte eftersom området ansågs mindre väl lämpat för lagstiftning. Som en följd därav aktualiserades inte heller förslaget om kopiering av beslagtagna egendom. Departementschefen uttalade att den frågan, liksom dittills, i stället kunde lösas i praxis (prop. 1988/89:124 s. 32).

Datastraffrättsutredningen, som bl.a. hade i uppdrag att göra en översyn av straff- och processrättsliga frågor med anknytning till data- och teleutvecklingen, föreslog att data som tagits i beslag skulle få kopieras men att huvudregeln skulle vara att data skulle förstöras när dom eller beslut i målet vunnit laga kraft. Syftet med förslaget var att motverka lagring av känsliga datamängder i de

brottsutredande myndigheternas arkiv. (Se SOU 1992:110 s. 392 f.). Inte heller detta förslag har lett till lagstiftning.

Slutligen har Polisrättsutredningen berört frågan om kopiering av beslag. Utredningens uppdrag bestod huvudsakligen av att göra en översyn av tvångsmedlen i 27 och 28 kap. RB. Utredningen konstaterade att metoden att kopiera handlingar och därefter häva beslaget används ofta. Enligt utredningens uppfattning bör ett sådant förfarande godtas eftersom rättens prövning ändå inte kan resultera i något förbud för polisen att använda den information som man redan fått tillgång till. Utredningen fann att regler om förbud mot att använda viss information, som skulle kunna vara ett alternativ, inte står i överensstämmelse med det svenska rättssystemet. Mot bakgrund av detta föreslogs inte heller att frågan om giltigheten av ett beslag ska kunna komma under domstols prövning efter det att beslaget hävts. (Se SOU 1995:47 s. 414 f.).

### 12.3.3 Särskilt om kopiering av information i elektronisk form

En fråga som blivit särskilt relevant i takt med utvecklingen på det tekniska området gäller kopiering av elektronisk information som lagras i t.ex. datorer.

En vanligt förekommande metod för de brottsutredande myndigheterna att tillgodogöra sig sådan information är s.k. spegling eller spegelkopiering. Metoden innebär att en kopia av allt innehåll i en hårddisk skapas och förs över på ett annat lagringsmedium. Den speglade kopian utvisar därmed den ursprungliga hårddiskens exakta innehåll vid tidpunkten för åtgärden. Den är inte heller möjlig att ändra eller manipulera. Spegling sker med hjälp av en särskild programvara och kan verkställas antingen på plats där beslaget görs eller i polisens lokaler. I det sistnämnda fallet förutsätts att ett formellt beslag av utrustning sker. Även om spegling sker på plats bör åtgärden av rättssäkerhetsskäl föregås av ett beslag. En fördel med spegling i polisens lokaler är att åtgärden kan utföras i en säker miljö. En nackdel kan vara att transporten av utrustningen innebär ett riskmoment. Spegling på plats används när ett beslag skulle innebära stora avbräck i någons verksamhet och det samtidigt kan konstateras att informationen i sig inte är kriminaliserad samt att det inte finns risk att informationen används i fortsatt brottslig verksamhet. En förutsättning bör också vara att förverkande av utrustningen eller föreskrifter om

förebyggande av missbruk inte kan komma att aktualiseras. Vid spegling på plats är risken för störningar av den pågående verksamheten relativt liten. En nackdel kan vara att förfarandet är relativt tidskrävande och förutsätter tillgång till mobil speglingsutrustning med stor kapacitet (Kronqvist, *Brott och digitala bevis – en handledning*, 2007, s. 80 f.).

En annan teknik som kan användas är att genom selektiv kopiering framställa kopior av vissa specifika dokument eller filer och sedan föra över dessa till t.ex. en CD eller ett USB-minne. Metoden används i första hand vid ekonomisk brottslighet och i samband med husrannsakan hos annan person än den misstänkte. Den kan också tillämpas i fall då det är väsentligt att av integritets-skäl undvika överskottsinformation. Ett exempel är när en enstaka person i ett större företag är misstänkt för brott. Genom selektiv kopiering kan intrånget för tredje man begränsas. Det förutsätts dock att de befattningshavare som verkställer åtgärden har god kännedom om vad som eftersöks (a.a. s. 82).

Skillnaden mellan spegling och selektiv kopiering består väsentligen i att all information i hårddisken kan tas tillvara när speglingstekniken används. Genom speglingen blir även borttagna filer som inte hunnit skrivas över samt rester av delvis överskrivna filer tillgängliga för analys. Sådan information, som kan vara av stort intresse i en brottsutredning, kan inte säkras och återskapas genom den selektiva kopieringsmetoden. Den omständigheten att den speglade kopian inte kan förändras innebär också att invändningar om att de brottsutredande myndigheterna manipulerat innehållet lättare kan utredas. I t.ex. det s.k. Alcalá-målet uppkom sådana frågor, som dock kunde avfärdas genom granskning av innehållet i den speglade kopian (se Svea hovrätts dom 2002-05-31, mål nr B 5358-01). Genom att den som undersöker innehållet i datorn kan arbeta med en ”säker” kopia begränsas riskerna för påverkan av materialet. Om undersökningen däremot görs utan att hårddisken speglats, ändras filer och annat bara genom att de öppnas. Vidare kan lagrad information gå förlorad redan genom att ett datasystem startas upp. Ett ytterligare skäl som anförs för användning av spegling är att polisen undviker att installera sina analysprogram i en främmande datamiljö, vilket kan innebära en skaderisk. (Se Ds 2005:6 s. 310 f. och Lindberg, s. 430 f.)

Speglingstekniken har också nackdelar. Eftersom kopian inte kan ändras är det inte heller möjligt att skilja ut och ta bort delar av materialet som inte längre behövs i brottsutredningen. Detsamma

gäller sådan information som kan omfattas av beslagsförbudet enligt 27 kap. 2 § RB. Speglingstekniken skapar också stora mängder överskottsinformation. (Se Ds 2005:6 s. 311 f. och Lindberg, s. 431.).

JK har i några ärenden berört frågan om beslag av datorer och kopiering av elektroniskt lagrad information (se JK:s beslut 2001-01-12, dnr 3954-99-40, och 2001-05-17, dnr 2806-00-21). I det sistnämnda ärendet uttalade JK bl.a. följande.

Datorstödet har numera stor betydelse för olika verksamheter på både den offentliga och den privata sektorn. När ett beslagsbeslut verkställs på det sättet att hela eller centrala delar av datorutrustningen omhändertas innebär det att datorstödet för en verksamhet inte kan fungera under kanske lång tid. En sådan åtgärd får därmed anses vara av särskilt ingripande natur och kan ibland stå i strid med proportionalitetsprincipen. Jag har i ett tidigare ärende här (dnr 3954-99-40) varit inne på denna fråga och därvid uttalat att särskild försiktighet är påkallad vid beslag av datorutrustning och att det alltid bör övervägas om syftet med beslaget kan tillgodoses på annat sätt än genom att utrustningen tas om hand och avlägsnas från platsen. Jag påpekade i det ärendet att ett exempel på en mindre ingripande åtgärd är att innehållet på datorns hårddisk kopieras i sin helhet på en annan hårddisk.

Beslag av datorutrustning eller delar torde inte vara ovanliga nuförtiden. Både för den mot vilka sådana beslag riktas och för polis och åklagare torde stora praktiska fördelar vara förknippade med att beslaget kan effektueras genom att innehållet på datorn kopieras i stället för att hela utrustningen måste tas om hand och bortforslas. En kopiering torde dock inte kunna genomföras utan samtycke från den som har rätten till datorn och ett samtycke torde också i allmänhet kunna påräknas när alternativet är att hela utrustningen fraktas bort. Det måste emellertid då beaktas att det föreligger en tvångssituation och att ett samtycke knappast kan anses ha lämnats helt frivilligt. När innehållet på en hårddisk kopieras för att viss information skall bli åtkomlig uppkommer också särskilda problem beträffande annan information som lagrats i datorn och som också kopierats, dvs. överskottsinformationen.

Mot denna bakgrund ansåg JK att frågan om lagreglering av möjligheterna till kopiering av beslagttaget material borde övervägas på nytt. JK har också i ett senare beslut, som gällde beslag av en dator med anknytning till ett medieföretag, understrukit behovet av en lagreglering på området (JK:s beslut 2007-12-19, dnr 6372-07-31, 6372-07-31). Även JO har påtalat att det finns ett behov av klaggörande regler (JO:s beslut 2007-04-02, dnr 2762-2006).



### 12.3.4 Fördelar och nackdelar med kopiering

Överåklagaren Gunnel Lindberg har i *Straffprocessuella tvångsmedel* (2009, s. 428) sammanställt argument som brukar anföras för respektive emot kopiering av beslagtagen egendom. Argumenten för är i huvudsak av praktisk natur, nämligen:

- att beslaget kan upphävas tidigare än vad som annars varit möjligt och att intrånget för den enskilde därmed kan begränsas,
- att lagstiftaren har förutsett behovet av att göra en avskrift och att fotokopiering därmed är godtagbar,
- att det kan vara nödvändigt att göra kopior för att de brottsutredande myndigheterna ska kunna arbeta med materialet,
- att kopiering är nödvändig för att inte en ekonomiskt värdefull originalhandling ska förstöras, och
- att kopiorna underlättar en kontroll i efterhand, eftersom det då går att klarlägga vad beslaget har omfattat.

Argumenten mot kopiering är främst teoretiska, nämligen:

- att det inte annat än i undantagsfall, t.ex. då det är fråga om rättegångskostnader, är möjligt att få rättens prövning av ett beslag om innehållet har kopierats och beslaget därefter hävts,
- att reglerna om beslag även i övrigt sätts ur spel,
- att förfarandet med kopiering kan missbrukas,
- att inget hindrar att beslaget består även efter kopieringen,
- att förekomsten av kopior ökar risken för att informationen sprids okontrollerat, och
- att ett beslut om att beslaget ska upphävas inte får avsedd effekt eftersom kopiorna existerar.

## 12.4 Beslagsförbud

### 12.4.1 Allmänt om beslagsförbudsreglerna i 27 kap. 2 § RB

Av 27 kap. 2 § första meningen RB framgår att det i vissa fall finns ett förbud mot beslag av skriftliga handlingar. Förbudet gäller handlingar som kan antas innehålla uppgifter som ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § RB kan vägra att uttala sig om. En förutsättning

för regelns tillämplighet är dock att handlingen innehas av den som omfattas av vittnesskyddsreglerna eller av den till vars förmån tystnadsplikten gäller. Om handlingen kommit i någon annan persons besittning finns alltså inget som hindrar ett beslag.

Enligt 36 kap. 5 § *första stycket* RB får den som är bunden av tystnadsplikt i fråga om uppgifter till skydd för bl.a. rikets säkerhet inte heller höras som vittne om dessa uppgifter. Detta gäller dock inte om den myndighet i vars verksamhet uppgifterna inhämtats lämnar sitt tillstånd till att uppgiften röjs. Om ett sådant tillstånd lämnats torde även en skriftlig handling kunna tas i beslag (SOU 1995:47 s. 360).

I 36 kap. 5 § *andra stycket* RB finns regler som begränsar vittnesplikten för bl.a. advokater och olika yrkeskategorier inom sjukvården samt deras biträden. Dessa personer får inte höras som vittne om sådant som anförtrotts dem i yrkesutövningen eller som de i samband därmed erfarit, om det inte är särskilt medgivet i lag eller om den till vars förmån sekretessen gäller har lämnat sitt samtycke. Vad som avsetts med bl.a. begreppen "anförtrotts" och "erfarit" är inte helt självklart och bestämmelsen har ansetts vara svårtolkad.

Tidigare fanns en bestämmelse om beslagsförbud i tvångsmedelslagen som motsvaras av den nuvarande bestämmelsen i rättegångsbalken. Den äldre bestämmelsen avsåg endast förbud mot beslag av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och hans rättegångsbiträde eller annan person som hade lagstadgad tystnadsplikt. När rättegångsbalken infördes togs begreppet skriftliga meddelanden bort från reglerna om beslagsförbud. I stället gjordes en hänvisning till reglerna om frågeförbud avseende vittnen. Enligt förarbetena borde beslagsförbudet träffa inte bara skriftliga meddelanden utan även andra handlingar, t.ex. läkarjournaler (se SOU 1938:43 s. 324 och NJA 1943 II s. 360). Den nuvarande bestämmelsen anses gälla skriftliga handlingar utan begränsning. Det har ifrågasatts om inte beslagsförbudet genom ändringen i samband med införandet av rättegångsbalken blivit mer vidsträckt än vad som varit nödvändigt av hänsyn till integritetsintresset (se t.ex. SOU 1995:47 s. 362).

Högsta domstolen (HD) har i några avgöranden behandlat beslagsförbudet när det gäller advokater. I rättsfallet NJA 1977 s. 403 prövades frågan om vilken sorts handlingar som omfattas av beslagsförbudet. I målet hade åberopats ett yttrande från professor Per-Olof Ekelöf som ansåg att bestämmelsen om beslagsförbud,

trots att där talades om skriftlig handling utan begränsning, inte borde få gälla annan skriftlig handling än sådan som är att betrakta som ett meddelande från klienten till advokaten eller i vart fall upprättad i samband med eller föranledd av klientens kontakt med advokaten. En handling som tillkommit före klientens kontakt med advokaten eller i varje fall oberoende av kontakterna, skulle falla utanför tillämpningsområdet. Ändamålet med bestämmelsen måste nämligen enligt Ekelöf vara att skydda förhållandet mellan klient och advokat. Det borde också beaktas att innan handlingen överlämnas till advokaten skulle den kunna tas i beslag hos klienten själv. Om advokaten, när han fått handlingen i sin besittning, återlämnade denna till klienten skulle annars beslag inte kunna ske hos klienten. Ekelöf betraktade ett sådant resultat som orimligt. HD uttalade att det visserligen fanns starkt sakligt fog för Ekelöfs uppfattning, men det ansågs – särskilt eftersom det var fråga om skydd för enskild mot tvångsingripande från det allmännas sida – möta hinder att tillämpa bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB i strid med dess ordalydelse. HD uttalade även att regeln måste antas ha kommit att bli betydligt vidsträcktare än som föranleds av ändamålet att tillgodose behovet av sekretess i förhållandet mellan advokat och klient.

I rättsfallet NJA 1990 s. 537 prövade HD frågan om beslag av vissa handlingar som rörde ett aktiebolag var lagligen grundade. Beslaget hade skett i en advokatbyrås lokaler och innehavaren av byrån var ledamot i bolagets styrelse. HD konstaterade att det i praktiken var vanligt att advokater ingick i styrelsen för aktiebolag och fann att även i det fall då en advokat var ställföreträdare för ett bolag borde handlingar som rörde bolaget kunna anses vara anförtrodda honom i hans egenskap som advokat. Sådana handlingar kan därför fredas mot beslag. Det angavs också vara av betydelse om bolaget kunde anses vara advokatens klient eller inte. Även handlingarnas karaktär kunde behöva beaktas. HD uttalade sig i detta fall också om vilket stöd som domstolen borde kräva för att godta en advokats påstående att det finns hinder för beslag. Domstolen fann att det, för att inte advokatsekretessen skulle bli alltför urholkad, fick anses tillräckligt med ett blygsamt mått av bevisning.

I rättsfallet NJA 2010 s. 122 har HD återigen prövat frågan om beslagsförbud av handlingar som förvarats i en advokatbyrås lokaler. En advokat som var delägare i byrån var misstänkt för bl.a. grovt skattebrott. Gärningarna skulle ha begåtts av advokaten som

företrädare för ett bolag, i vilket han tillsammans med en annan person utgjorde styrelse. I samband med husrannsakan i advokatbyråns lokaler togs bl.a. material hänförligt till bolaget och en del andra personer i beslag. Av utredningen i målet framgick att bolaget vänt sig till advokatbyrån med en förfrågan om juridisk rådgivning och representation i bolagets styrelse. Detta förhållande, tillsammans med bl.a. den omständigheten att handlingar som kunde knytas till bolaget fanns i advokatbyråns lokaler, ansågs enligt HD tillräckligt för att godta att det varit fråga om ett klientförhållande. Enligt HD uteslöt inte klientförhållandet att vissa handlingar ändå skulle kunna tas i beslag, om de inte kunde anses ha lämnats i förtroende. I det aktuella målet hade dock inte presenterats något underlag för att det skulle finnas anledning att göra skillnad på de olika handlingar som tagits i beslag. Riksåklagaren hade invänt att beslagsförbudet inte var tillämpligt eftersom advokaten i detta fall själv var misstänkt för brott och därmed inte kunde höras som vittne enligt 36 kap. 5 § RB. Liksom i 1990 års fall, där en liknande invändning gjordes, ansåg dock HD att detta inte hade någon betydelse, eftersom beslagsförbudet är avsett att skydda klientens intressen. Detta befogade intresse behöver enligt HD inte vara mindre av det skälet att advokaten är misstänkt för brott. HD anmärkte dock att för det fall hela syftet bakom ett samarbete mellan en advokat och hans uppdragsgivare skulle vara brottsligt eller enbart bestå i att advokatens aktiva medverkan ska dölja ett brott, det som regel inte kan anses vara fråga om sådan yrkesutövning som anges i 36 kap. 5 § RB. Underlag för att göra en sådan bedömning fanns enligt HD inte i det aktuella fallet. HD upphävde därför beslagen.

Regeringsrätten har i två avgöranden prövat begränsningen i advokaters vittnesplikt enligt 36 kap. 5 § RB när det gäller utlämnande av handlingar och uppgifter i skatteärenden (RÅ 2001 ref. 67 I och II). Domstolen har intagit samma ståndpunkt som HD i fråga om tillämpningen av beslagsförbudet.

Beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB har behandlats i några statliga utredningar. Tvångsmedelskommittén föreslog att bestämmelsen skulle upphävas och att beslagsfrågan i stället skulle avgöras efter en intresseavvägning i det enskilda fallet (SOU 1984:54 s. 96 ff.). Förslaget ledde inte till någon ändring. Departementschefen anförde att den nuvarande regleringen i vissa speciella situationer i och för sig kunde medföra begränsningar som från saklig synpunkt kunde förefalla långtgående. I praktiken var det emellertid, enligt

departementschefen, bara i extrema undantagsfall som den nuvarande ordningen skapade problem, samtidigt som det var svårt att konstruera en utvidgad möjlighet till beslag utan att samtidigt riskera en konflikt med väsentliga rättssäkerhetsintressen (prop. 1988/89:124 s. 36).

Polisrättsutredningen föreslog – förutom att lagtextens utformning och uppbyggnad skulle förenklas i syfte att bli mer lättillgänglig för t.ex. tillämpande poliser – en inskränkning i beslagsförbudet beträffande uppgifter och annat som anförtrots t.ex. en advokat eller en läkare. Utredningen konstaterade att bestämmelsen tolkats så att även bokföringsmaterial, kontrakt och andra handlingar som har tillkommit före en persons kontakt med t.ex. en advokat, eller i vart fall oberoende därav, kan anförtros honom genom att lämnas över till honom. Enligt utredningen har därigenom beslagsförbudet sträckt sig längre än vad som krävs för att behovet av sekretess mellan advokat och klient ska kunna tillgodoses. Enligt utredningens uppfattning borde beslagsförbudet inte vara utformat på ett sådant sätt att en person kan undanhålla bokföringshandlingar och annat material från myndigheternas granskning på det beskrivna sättet. Utredningen föreslog därför att beslagsförbudet borde begränsas till att omfatta egendom som kan antas innehålla meddelanden mellan en person och t.ex. en advokat samt dennes anteckningar och liknande som har föranletts av kontakter med den som anlitat honom eller henne. Enligt förslaget skulle det också vara en förutsättning att det är fråga om sådant material som har samband med uppdraget. Utredningen framhöll att avsikten med ändringarna inte var att göra det möjligt för polisen att beslagta handlingar som innehåller skyddsvärda uppgifter, utan endast att begränsa beslagsförbudet så att det inte i orimlig utsträckning omfattar något annat än sådana uppgifter. (Se SOU 1995:47 s. 366 ff. och s. 493 ff.) Förslaget har hittills inte lett till lagstiftning.

Av 36 kap. 5 § *tredje stycket* RB framgår att rättegångsombud, biträden och försvarare får höras som vittnen om sådant som har anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger detta. I annat fall gäller beslagsförbudet. Bestämmelsen omfattar således även sådana ombud och biträden som inte är advokater.

Av *fjärde stycket* framgår att de yrkeskategorier som anges i andra och tredje styckena är skyldiga att vittna bl.a. om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år eller

om det är fråga om viss typ av brottslighet där målsäganden är under 18 år. Försvare omfattas dock inte och för advokater och deras biträden inträder vittnesplikten först vid brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

När det gäller försvare råder det delade meningar om hur andra och tredje styckena i 36 kap. 5 § RB förhåller sig till varandra. Welamson har varit av uppfattningen att försvare vid grova brott bara kan åberopa den begränsade sekretessen enligt tredje stycket. Försvaren skulle då vara skyldig att vittna om annat än vad som anförtrots honom eller henne för uppdragets fullgörande (*Tidskrift för Sveriges advokatsamfund* 1962 s. 295). Enligt den andra uppfattningen kan en advokat alltid åberopa den mer omfattande tystnadsplikten i andra stycket, vilket medför att han eller hon överhuvudtaget inte, oavsett brottets beskaffenhet, är skyldig att vittna om sådant som har anförtrots honom eller henne i yrkesutövningen (Ekelöf-Boman, *Rättegång IV*, s. 175).

I 36 kap. 5 § *femte stycket* anges att den som är präst eller har motsvarande ställning inom ett trossamfund inte får höras som vittne om något som han eller hon erfarit under bikt eller enskild själavård. Tystnadsplikten är absolut och den som har anförtrott sig till en präst kan inte lösa denne från tystnadsplikten.

I *sjätte stycket* finns bestämmelser om inskränkningar i vittnes-skyldigheten för personer som har tystnadsplikt till skydd för meddelarfriheten enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Dessa personer får inte höras om sådant som tystnadsplikten avser annat än i den utsträckning det framgår av de nyss nämnda bestämmelserna. Handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av anonymitetsskyddet för källor är således fredade mot beslag. Tystnadsplikten är dock inte absolut. Den till vars förmån meddelarskyddet gäller kan t.ex. samtycka till att hans eller hennes identitet röjs. Tystnadsplikten bryts också om saken rör grova brott mot rikets säkerhet. Detsamma gäller om en domstol av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften om identiteten lämnas i samband med bl.a. vittnesförhör. Det är främst risken för att uppgiftslämnarens identitet röjs som ligger bakom reglerna (Lindberg s. 394). Om en handling innehåller anonymitetsskyddade uppgifter som har direkt betydelse i en brottsutredning, kan åklagaren, i stället för att ta handlingen i beslag, försöka få rättens tillstånd till att få fram uppgiften vid förhör inför domstol (prop. 1988/89:124 s. 35). Av 23 kap. 13 § RB

framgår att ett sådant förhör under vissa förutsättningar kan hållas även under en pågående förundersökning.

Tystnadsplikten motsvaras av ett efterforskningsförbud för bl.a. de brottsutredande myndigheterna (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). JK har i ett ärende från 2001 berört bl.a. hur reglerna om beslagsförbud förhåller sig till efterforskningsförbudet (JK:s beslut 2001-05-17, dnr 2806-00-21). Saken gällde klagomål mot en åklagare med anledning av att denne, inom ramen för en förundersökning som gällde grov egenmäktighet med barn, beslagtagit och kopierat ett videoband tillhörande ett TV-bolag. Bandet innehöll en inspelning av ett telefonsamtal mellan en reporter vid bolaget och ett syskon till barn som hade förts till Somalia. Åklagaren fattade beslutet om beslag i samband med en intervju med TV-bolaget. Bandet kopierades och beslaget hävdades därefter. I ett nyhetsinslag spelade TV-bolaget upp delar av telefonsamtalet. Syskonets namn var då fingerat. I anmälan till JK anförde bolaget att det funnits hinder mot att beslagta materialet och hänvisade till att bandet utgjort grundlagsskyddat redaktionellt källmaterial. När det gällde förutsättningarna för beslag anförde JK att det inte enbart är tystnadsplikten i 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL som är av betydelse vid tillämpningen av beslagsreglerna. Också efterforskningsförbudet kan begränsa möjligheterna att ta journalistiskt källmaterial i beslag. Enligt JK innebär efterforskningsförbudet bl.a. att den som framträder i t.ex. ett radio- eller TV-program eller lämnat uppgifter för offentliggörande i programmet inte får efterforskas av en myndighet. Detta gäller endast då identiteten på den medverkande eller uppgiftslämnaren inte avslöjas i programmet. JK ansåg att om identiteten inte röjts torde efterforskning vara förbjuden inte bara i de fall det klart framgår att personen ifråga vill vara anonym, utan också då han eller hon möjligen samtyckt till att identiteten röjs men så inte skett vid offentliggörandet. JK konstaterade att efterforskningsförbudet alltså kan ha ett vidare tillämpningsområde än tystnadsplikten. I det aktuella fallet togs dock videobandet i beslag redan innan programmet sändes och efter att reportern låtit åklagaren avlyssna bandet och klargjort vem som stod för uppgiftslämnandet. Eftersom det därför inte var fråga om någon efterforskning samt att reportern inte heller föreföll ha varit bunden av någon tystnadsplikt enligt YGL, fann JK att beslaget inte omfattades av reglerna om beslagsförbud.

Det finns alltså inget generellt hinder mot att ta handlingar i beslag från ett medieföretag. Dock kan proportionalitetsprincipen i ett enskilt fall, t.ex. vid brott av mindre allvarligt slag, hindra tvångsmedelsanvändning mot ett medieföretag eller personer med anknytning till ett sådant företag (Lindberg, s. 394 f.).

Av 36 kap. 5 § *sjunde stycket* RB framgår att inskränkningarna i vittnesplikten för de i paragrafen angivna yrkesutövarna gäller i samma omfattning för den som biträtt någon av dessa med tolkning eller översättning.

I 27 kap. 2 § andra meningen RB finns regler som begränsar möjligheten att beslagta skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och närstående till denne och mellan sådana närstående inbördes. Definitionen av närstående är densamma som i bestämmelserna om frågeförbudet i 36 kap. 3 § RB. Beslagsförbudet gäller inte om brottet är så allvarligt att det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i två år. Förbudet omfattar bara sådana handlingar som finns hos den misstänkte eller någon av hans eller hennes närstående. Det är inte nödvändigt att meddelandet finns kvar hos avsändaren eller mottagaren. Det väsentliga är i stället att det inte har lämnat kretsen av närstående.

#### **12.4.2 Närmare om beslagsförbudsreglernas tillämpning på datalagrad information**

Enligt ordalydelsen i 27 kap. 2 § gäller reglerna om beslagsförbud endast skriftliga handlingar. Av förarbetena framgår att beslagsförbudet inte enbart är avsett att träffa skriftliga meddelanden utan även andra handlingar, t.ex. läkarjournaler (se SOU 1938:43 s. 324 och NJA II 1943 s. 360).

Flera utredningar har berört frågan om beslagsreglerna, däribland beslagsförbudet, är tillämpliga på elektroniska handlingar och uppgifter.

Utredningen om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan tillsattes för att utreda behovet av särskilda regler till skydd för anonymiteten hos meddelare i samband med användning av beslag och husrannsakan. Utredningen föreslog, med hänvisning till definitionen av begreppet allmän handling i TF, ett tillägg till bestämmelsen i 27 kap. 1 § RB som innebar att skriftliga handlingar i det aktuella avseendet skulle omfatta även upptagningar som kan



läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel (se SOU 1976:36 s. 85). Förslaget genomfördes inte.

Polisrättsutredningen hade uppfattningen att polisens befogenhet att söka efter information i datorer saknar stöd i lag och att det fanns behov av att lagreglera detta (SOU 1995:47 s. 184). Utredningen föreslog att begreppet "föremål" i 27 kap. RB skulle ersättas med "egendom". När det gäller beslagsförbuden innebar förslaget en utvidgning av tillämpningsområdet på så sätt att förbuden, förutom skriftliga handlingar, också skulle avse annan egendom som kan innehålla skyddsvärda uppgifter, t.ex. disketter och kassettband. Inte heller dessa förslag har lett till lagstiftning.

IT-utredningen – som hade i uppdrag att lämna förslag till erforderlig reglering vid övergången från traditionella rutiner till elektronisk dokumenthantering – ansåg, till skillnad från Polisrättsutredningen, att bestämmelserna i 27 och 28 kap. RB är tillämpliga även när det gäller datalagrad information (SOU 1996:40 s. 209).

I promemorian *Brott och brottsutredning i IT-miljö* (Ds 2005:6) konstaterades att beslagsförbuden enligt sin ordalydelse bara gäller när det är fråga om en traditionell handling och inte när informationen finns lagrad på datamedium. Enligt utredaren innebär detta att, genom den tekniska utvecklingen, skyddet för exempelvis läkarjournaler i elektronisk form, en advokats datalagrade klienthandlingar eller en tidningsredaktions material som inte finns i pappersform blir betydligt sämre än vad lagstiftaren har avsett, eftersom regeln om beslagsförbud inte har anpassats till den numera dominerande formen för framställning och lagring av text. I promemorian föreslås att det av 27 kap. 1 § RB uttryckligen ska framgå att inte bara skriftliga handlingar utan även elektroniska handlingar kan bli föremål för beslag. Därmed skulle det klargöras att reglerna om beslagsförbud omfattar även bevisning i elektronisk form (Ds 2005:6 s. 283 f. och s. 303 f.). Promemorian har remissbehandlats men har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Det finns inga rättsfall där HD uttalat sig om tillämpningen av beslagsförbuden på datalagrad information. Däremot har HD tolkat tillämpligheten av reglerna om edition i 38 kap. RB när det gäller sådan information. Dessa bestämmelser gäller enligt sin ordalydelse bara skriftliga handlingar. I avgörandet NJA 1998 s. 829 fann HD att editionsreglerna, trots ordalydelsen, är tillämpliga även på datalagrad information. Samtliga instanser gjorde för övrigt samma bedömning.

JK har i ett beslut den 19 december 2007 (dnr 6372-07-31 och 6373-07-31) framfört uppfattningen att det bör klargöras om beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB är tillämpligt även på elektroniska handlingar. Bakgrunden till ärendet var att det vid en husrannsakan hos en journalist med anknytning till ett medieföretag gjorts ett beslag av en dator. Tvångsåtgärderna vidtogs med anledning av en förundersökning om bl.a. mutbrott och skattebrott. Journalisten och medieföretaget begärde rättsens prövning av beslaget och uppgav att den beslagtagna datorn innehöll material som omfattas av källskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen. Beslaget fastställdes i tingsrätt och hovrätt. HD meddelade inte prövningstillstånd. Tingsrätten ansåg att det, med hänsyn till att en dator kan innehålla en mycket stor mängd uppgifter och att dessa kan vara av vitt skilda slag, skulle föra för långt att genom en analogisk tolkning låta bestämmelsen om beslagsförbud i 27 kap. 2 § RB omfatta också all den information som finns i en dator. En annan sak är, enligt tingsrätten, att ändamålet med förbudsregeln bör tillmätas betydelse vid den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 27 kap. 1 § tredje stycket RB (Stockholms tingsrätts beslut 2007-10-01, mål nr B 19049-07). Hovrätten delade tingsrättens uppfattning.

JK konstaterade i sitt beslut att det genom åren framförts olika åsikter i frågan om beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB är tillämpligt vid beslag av datorlagrad information och att det måste ses som ett problem att det är oklart vad som omfattas av bestämmelsen. Eftersom regeln enligt JK skyddar väsentliga intressen borde skyddet gälla oavsett på vilket medium informationen är lagrad. Principen som kommer till uttryck i 27 kap. 2 § RB bör därför, enligt JK, gälla även för annat än skriftliga handlingar. Med anledning av detta ansåg JK att rättsläget bör klargöras. Enligt JK är en möjlighet att i linje med vad som föreslås i Ds 2005:6 klargöra att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas även på elektroniska handlingar. Med tanke på att det är informationen, snarare än föremålet, som är av intresse i sammanhanget kan man enligt JK exempelvis tänka sig att beslag ibland får läggas på viss information i en dator men inte på datorn som sådan.

Även JO har i ett beslut den 4 december 2008 gjort uttalanden angående beslagsförbudsregelns tillämplighet på elektroniska handlingar (dnr 2138-2007). Bakgrunden i ärendet var att det i samband med en husrannsakan hos en brottsmisstänkt person, som tidigare varit gift med en annan i ärendet misstänkt person,

beslagtagits en dator där det fanns lagrat e-postkorrespondens mellan de aktuella personerna. Korrespondensen återropades sedan av åklagaren som bevisning i den efterföljande rättegången mot de båda misstänkta.

Åklagarmyndigheten anförde i sitt yttrande till JO bl.a. följande.

Enligt gällande rätt är det tillåtet att under en husrannsakan söka efter information i en dator (SOU 1995:47 s. 184). Med de informationsmängder som numera är vanliga i datorer är det dock normalt inte praktiskt genomförbart. Då fråga om beslag uppkommer med anledning av vad som påträffats eller kan komma att påträffas i en dator, torde därför i praktiken inte finnas något annat sätt än att ta denna eller del av datorn i beslag. Det är en nödvändighet för en effektiv brottsbekämpning att så kan ske. Ett beslut att ta en dator eller en del av en dator i beslag kan inte anses stå i konflikt med beslagsförbudsregeln. Åtgärden att på papper skriva ut en elektronisk handling innebär enligt min mening inte heller att en skriftlig handling tas i beslag (se om dessa frågor i *Brott och brottsutredning i IT-miljö*, Ds 2005:6 s. 303 ff.). Något lagstridigt beslag har det därför enligt min mening inte varit frågan om.

Frågan är då om det har funnits hinder att använda de aktuella e-postmeddelandena trots att beslaget av datorn i och för sig inte har varit felaktigt och den information de innehåller inte har kommit åklagaren till del i strid med gällande rätt.

Ändamålet med beslagsförbudsregeln är att skydda förtroligheten mellan vissa personkategorier, däribland den misstänkte och honom eller henne närstående personer. Vid tillkomsten av beslagsförbudsregeln var vanliga papper den huvudsakliga informationsbäraren. I dag är det troligtvis vanligast att information finns i datorer och liknande. Riksåklagaren har i ett tillsynsärende gällande skriftliga handlingar mellan en misstänkt och en advokat (ÅM-A 2006/1152, bifogas) uttalat att ändamålet med beslagsförbudsregeln måste beaktas då innehållet i en beslagtagen dator eller en kopierad hårddisk analyseras. Det finns därför åklagaretiska skäl som talar mot att elektroniska dokument används inom ramen för en förundersökning om dokumenten är sådana att de i pappersform hade omfattats av beslagsförbudet. Skälen får anses vara så starka att de väger tyngre än det brottsbekämpande intresset.

I förevarande fall har det inte varit aktuellt att ta korrespondensen i beslag. Mot bakgrund av det tidigare anförda är det min uppfattning att beslagsförbudsregeln ska tillämpas på motsvarande sätt rörande elektroniska dokument som om det varit fråga om beslag av en vanlig fysisk handling. Således får elektroniska dokument inte användas vid brottsutredningen om beslagsförbudsregeln hade varit tillämpliga på handlingen om den hade varit i pappersform.

JO uttalade för egen del bl.a. följande.

När en dator beslagtas innebär det i praktiken - på samma sätt som om beslaget skulle ha avsett en pärm med skriftliga handlingar - att all information som finns lagrad i datorn blir tillgänglig för de brottsutredande myndigheterna och på motsvarande sätt oåtkomlig för den som datorn tas i beslag från. Beslagsförbudsregeln syftar, som Åklagarmyndigheten anført, till att skydda förtroligheten mellan vissa personkategorier, däribland den misstänkte och honom eller henne närstående personer. Behovet av att bereda skydd för förtrolig korrespondens mellan bl.a. närstående är givetvis lika starkt oavsett om ett dokument lagrats elektroniskt eller i form av en utskrift. Det vore orimligt om t.ex. ett brev från den misstänkte till någon närstående som lagrats elektroniskt skulle ha ett sämre skydd än samma brev skulle ha om det i stället hade skrivits ut och lagts i en skrivbordslåda. Jag anser således att det finns starka skäl att behandla elektroniskt lagrad information på samma sätt som man skulle ha behandlat informationen om den hade återfunnits i en skriftlig handling. En annan sak är att det inte är lika lätt att avskilja information som lagrats på t.ex. en hårddisk som det är att avskilja en skriftlig handling från t.ex. en pärm.

Jag delar således Åklagarmyndighetens uppfattning att i samma mån som korrespondensen mellan J.F. och O.O. inte hade fått användas i brottsutredningen om den haft skriftlig form fick den inte heller användas i sin elektroniska form.

Det kan tilläggas att JO, liksom Åklagarmyndigheten, inte hade några invändningar mot själva beslutet att beslagta datorn. JO konstaterar i den delen att det enligt gällande rätt är tillåtet att i samband med husrannsakan söka efter information i en dator och att detta av praktiska skäl brukar ske genom att datorn eller en del av den tas i beslag.

Avslutningsvis framför JO uppfattningen att det är mycket otillfredsställande att det saknas en tydlig författningsreglering av hur reglerna om beslag ska tillämpas på elektroniska handlingar. JO instämmer därför i JK:s uppfattning, som redovisats ovan, att det finns ett tydligt behov av att rättsläget klargörs.

JO har även i ett senare avgörande behandlat frågan om beslagsförbudets tillämplighet på elektroniska handlingar (2010-12-22, dnr 140-2010). I det fallet hade åklagaren tagit en mobiltelefon i beslag från en advokat. Telefonen tillhörde advokatens klient, som satt häktad, men hade överlämnats till advokaten av klientens son. JO ansåg att telefonen hade anförtrotts advokaten och att de sms som telefonen innehöll därför omfattades av beslagsförbudet. I yttrandet till JO anförde Åklagarmyndigheten att beslaget inte

endast syftade till att få tillgång till dessa textmeddelanden utan också till att klarlägga när viss kommunikation skett. Åklagarmyndigheten ansåg alltså att det fanns information i telefonen som inte omfattades av beslagsförbudet och att det därför fanns förutsättningar att besluta om beslag. JO delade inte denna uppfattning utan ansåg att *all* den information som fanns elektroniskt lagrad i mobiltelefonen, således inte endast textmeddelanden utan även t.ex. uppgifter om när meddelanden och samtal ägt rum, omfattades av beslagsförbudet.

### 12.4.3 Genomsökning av beslagtagna datorer m.m.

En fråga som uppkommit med anledning av beslag i IT-miljö är hur genomsökningen av en dator eller annat medium för lagring av elektroniska uppgifter bör ske i fall då mediumet kan antas innehålla material som omfattas av beslagsförbudet. Som nämnts i föregående avsnitt anses det inte enligt gällande rätt finnas något hinder mot att under en husrannsakan genomsöka exempelvis en dator. Det krävs således inget särskilt beslut om husrannsakan för datorn. Normalt sett är dock inte en genomsökning praktiskt möjlig utan att datorn tas i beslag eller att hårddisken kopieras. I promemorian Ds 2005:6 har lagts fram ett förslag på ett införande av särskilda bestämmelser om husrannsakan i IT-miljö. Syftet med en sådan husrannsakan skulle vara att söka efter information i elektronisk form. I allt väsentligt skulle samma regler gälla som vid andra former av husrannsakan. Husrannsakan i IT-miljö föreslogs dock kunna verkställas även via elektroniska kommunikationsnät, dvs. att åtgärden sker på distans genom att polisen t.ex. kopplar upp sig mot någon annans dator och på så sätt tar del av datalagrad information (Ds 2005:6 s. 292 ff.). Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Riksåklagaren har inom ramen för ett särskilt tillsynsärende gett uttryck för vissa principer som bör följas om det i exempelvis en beslagtagna dator anträffas sådana uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB (ÅM-A 2006/1152). I ärendet hade en dator tagits i beslag vid en husrannsakan hos en brottsmisstänkt person. Vid genomgång av datorn påträffades meddelanden mellan den misstänkte och en advokat. Uppgifter från meddelandena användes sedan av åklagaren under förundersökningen i samband med förhör med den misstänkte. Meddelandena togs inte in i förundersökningsprotokollet.

Riksåklagaren uttalade att det finns starka åklagaretiska skäl som talar mot att elektroniska dokument används i en förundersökning då dokumenten är sådana att de i pappersform omfattats av beslagförbudet i 27 kap. 2 § RB. Vid en datorgenomgång ska därför, enligt riksåklagaren, dokument som innehåller sådan information omedelbart släckas ned. Vidare uttalades att i de fall en pappersutskrift skett ska denna genast förstöras. Inte heller ska sådana handlingar återopas som bevisning. Mot bakgrund av detta anförde riksåklagaren att viss försiktighet måste iakttas vid en genomgång av en beslagtagna dator, del av en dator eller en kopierad hårddisk. Samtidigt uttalades att en misstänkt persons invändning mot att vissa elektroniskt lagrade dokument används under en förundersökning inte utan vidare kan godtas. Genom en hänvisning till NJA 1990 s. 537 konstaterades dock att det räcker med ett blygsamt mått av bevisning för att åklagaren ska vara skyldig att beakta en sådan invändning. Om beviskravet är uppfyllt ska enligt riksåklagaren utredningen rörande dokumenten avslutas. Vidare anfördes att om det står klart att dokumenten fortsättningsvis inte ska användas, ska dessa inte heller tas in i förundersökningsprotokollet.

I det JK-beslut från december 2007 (dnr 6372-07-31, 6373-07-31), som nämnts i föregående avsnitt, berörs bl.a. de riktlinjer som riksåklagaren dragit upp för genomsökningsförfarandet av vissa datorer. JK uttalade bl.a. följande.

Justitiekanslern har i och för sig inte något att invända mot Riksåklagarens principer som de kommer till uttryck i nämnda beslut. De framstår tvärtom som kloka överväganden och ett försök till en mer formlös reglering av det rättsliga vakuum som nu får anses råda på området. Men mycket talar för att frågor av sådan vikt som det här handlar om dels regleras i bindande form, dels övervägs och beslutas – i varje fall i de övergripande delarna – av lagstiftaren. Det är sålunda enligt min mening inte tillfredsställande att frågan om skydd för källor och meddelarskydd i övrigt är beroende av åklagarens diskretionära överväganden grundade på åklagarens etik enbart. Detta konstaterande innebär självfallet inte något ifrågasättande av att denna etik håller måttet. Det starka genomslag som denna sak och en annan närbesläktad fråga om husrannsakan på en medieredaktion nyligen har fått i den allmänna debatten visar dock enligt min mening tydligt att de starka delvis motstående intressen som här är involverade kräver en författningsreglering.

Det torde då böra övervägas under vilka förutsättningar en dator tillhörande någon inom den skyddade krets som avses i 27 kap. 2 § RB ska få genomsökas, t.ex. om frågan om genomsökning ska prövas av

allmän domstol och om rätten i så fall ska föreskriva villkor för genomsökningen. Vidare torde det böra övervägas om det behövs bestämmelser om övervakning på visst sätt av genomgången.

I tingsrättens avgörande att fastställa åklagarens beslut att ta ifrågasvarande dator i beslag framgår att åklagaren hade för avsikt att tillämpa riksåklagarens principer såsom de kommit till uttryck i 2006 års tillsynsärende. Det innebar bl.a. att journalisten och försvararen skulle få övervaka genomgången av materialet. Vidare skulle undersökningen vara riktad och begränsad bl.a. genom att sökning på visst namn skulle ske. Om något dokument bedömdes innehålla uppgifter som omfattades av källskyddet skulle det genast stängas ned. Tingsrätten anförde att det var av betydelse att Åklagarmyndigheten avsåg att göra en begränsad och riktad sökning av materialet i datorn. Med hänsyn till bl.a. detta gjordes bedömningen att beslutet om beslag inte stod i strid med proportionalitetsprincipen i 27 kap. 1 § tredje stycket RB, dvs. att skälen för åtgärden uppvägde det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar för journalisten eller för något annat motstående intresse (Stockholms tingsrätts beslut 2007-10-01, mål nr B 19049-07). Hovrätten gjorde ingen annan bedömning än tingsrätten.

## 12.5 Dokumentation av beslag

Av 27 kap. 13 § RB framgår att protokoll ska föras över beslag. I protokollet ska anges ändamålet med beslaget och vad som förekommit vid beslagsförrättningen. Vidare ska enligt bestämmelsen beslagtagna föremål noggrant beskrivas.

Utöver reglerna i RB finns myndighetsföreskrifter på området. Åklagarmyndigheten har utfärdat en generell föreskrift som avser dokumentation av straffprocessuella tvångsmedel (ÅFS 2005:30). Av denna framgår att en åklagare som beslutar om användande av ett straffprocessuellt tvångsmedel eller om hävande av en sådan åtgärd ska dokumentera beslutet. Av dokumentationen ska framgå vem som har fattat beslutet, tidpunkten för det och, i förekommande fall, vem som har varit föredragande i ärendet. Det finns inget krav på att grunden för beslutet eller vad som i övrigt förekommit ska dokumenteras.

Även Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd som till viss del rör dokumentation av beslag (se RPSFS 2009:12, FAP 102-2).

Ett protokoll över beslag ska i princip upprättas omedelbart efter det att åtgärden vidtagits (JO 2004/05 s. 70). Om det är fråga om mycket omfattande beslag har JO dock uttalat att det skulle vara i det närmaste ogörligt att omedelbart upprätta protokoll, eftersom det skulle innebära ett avsevärt intrång till nackdel för den som berörs av beslaget. Det väsentliga är enligt JO att ingreppen redovisas och att beslagtagna föremål noga anges så snart det kan ske. Det saknar betydelse om detta sker i särskilt uppsatta protokoll eller på annat sätt (JO 1975/76 s. 154). JO har godtagit att en detaljerad förteckning upprättas i samband med att föremålen inkommit till åklagarkammarens lokaler (JO 1963 s. 111). I det fall ett detaljerat protokoll inte upprättas omgående måste det enligt JO krävas att man på platsen för beslaget genom anteckningar dokumenterar vad för slags egendom man tar med sig och vilket antal det rör sig om (JO 1982/83 s. 48).

Beträffande ändamålet med beslaget anges detta normalt sett genom en hänvisning till grunden för åtgärden, dvs. om det rör sig om återställandebeslag, bevisbeslag eller förverkandebeslag. Av protokollet ska också framgå bl.a. från vem föremålet tagits i beslag och vilka som var närvarande (Lindberg s. 419).

De uppgifter som antecknas i beslagsprotokollet har betydelse i flera avseenden. Den som drabbats av beslaget måste ha möjlighet att bilda sig en uppfattning om vad som tagits i beslag för att kunna ta ställning till om han eller hon ska begära rättens prövning av åtgärden. Protokollet utgör också grunddokumentet för den vidare hanteringen av det beslagtagna materialet. Det används för registrering av godset och för dokumentation av olika beslut som rör det beslagtagna. Beslagsprotokollet ska enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2009:12) registreras i en s.k. beslagsliggare. I beslagsliggaren ska registreras uppgifter om föremålen som tagits i beslag, beslutet om beslag samt beslut om fastställande eller upphävande, förvaringsplats, underrättelser och andra åtgärder som vidtas i anledning av beslaget. När registrering sker fastställs automatiskt en numrering för varje beslag och föremål.

Det finns inga krav på att den som upprättar protokollet ska ha en viss befattning eller motsvarande. Protokollföraren ansvarar för det sakliga innehållet i protokollet (Lindberg, s. 420).



Av lagtexten framgår att det som tagits i beslag noga ska beskrivas. Ett grundläggande krav får anses vara att föremålen kan identifieras med hjälp av protokollet, eftersom detta är den information som den misstänkte, och i förekommande fall försvararen, får tillgång till. Vidare utgör protokollet i regel den enda dokumentationen i det fall en domstolsprövning blir aktuell (a.a. s. 420 f.). JO har påpekat att det inte är tillräckligt att i protokollet endast ange att föremålen förpackats i lådor och säckar (JO 1963 s. 111). Även JK har i några ärenden haft synpunkter på hur beslagtagna föremål beskrivits i protokollet (se JK 1981 s. 41 och 1985 s. 248). I det förstnämnda fallet hade endast angetts ”pärmar innehållande diverse papper”, vilket enligt JK inte uppfyllde kravet på noggrann dokumentation.

Om det beslagtagna utgörs av datorutrustning, t.ex. en persondator eller en hårddisk, anses kravet på beskrivning vara uppfyllt genom att mediet i sig anges. Det krävs alltså inte en beskrivning av de dokument som förekommer i datamediet, lika lite som det krävs att t.ex. uppgifter i en beslagtagen mobiltelefon eller digitalkamera specificeras.

Beträffande omfattande beslag av skriftliga handlingar torde det bli en avvägning mellan olika intressen hur ingående dokumentationen kan bli. Å ena sidan har den enskilde ett intresse av att med hjälp av protokollet kunna överblicka vad som tagits i beslag för att t.ex. kunna begära rättens prövning. Protokolleringen får å andra sidan inte ta orimliga resurser i anspråk hos de brottsutredande myndigheterna. Om protokolleringen äger rum på platsen för beslaget ökar också intrånget för den enskilde ju längre tid förrättningen tar (a.a. s. 421 f.)

Precisionen i dokumenteringen torde också vara beroende av hur handlingarna är ordnade när beslaget görs. En oordnad samling dokument kan kräva större noggrannhet för att identifiering med ledning av protokollet ska bli möjlig. Om materialet är samlat i exempelvis pärmar kan det vara ett alternativ att i beslagsprotokollet ange den beteckning som ägaren själv använt på pärmryggen eller motsvarande (a.a. s. 422).

I ett JO-ärende från 1998 hade en stor mängd handlingar tagits i beslag i samband med en utredning om ekonomisk brottslighet. Det beslagtagna materialet hade i beslagsprotokollen beskrivits på bl.a. följande sätt. ”Röd tygrygg (pärm), Hjälpslaktare, fakturor”, ”Röd plastygg. Lön 95”, ”Två tjocka buntar verifikationslistor”, ”Röd tygpärm, fakturor” och ”div. papper”. Enligt JO kunde inte

dessa anteckningar anses uppfylla kravet i 27 kap. 13 § RB att beslagtaget material nogga ska beskrivas. Det räckte inte att polismyndigheten i efterhand paginerat alla skriftliga handlingar, utan de måste också enligt JO:s mening beskrivas på sådant sätt att de kan identifieras med hjälp av beslagsprotokollet. (Se JO:s beslut 1998-12-08, dnr 3229-1998).

## 12.6 Upphävande av beslag

### 12.6.1 Allmänt

Enligt 27 kap. 8 § första stycket RB ska ett beslag omedelbart hävas, när det inte längre finns skäl för beslaget. Det är vanligt förekommande att beslag helt eller delvis upphävs under förundersökningens gång. Det är en av förundersökningsledarens uppgifter att fortlöpande pröva om det fortfarande finns skäl för beslagets bestånd.

Om förundersökningen läggs ned ska beslagen i ärendet alltid upphävas, eftersom straffprocessuella tvångsmedel endast får förekomma inom ramen för förundersökning (eller förenklat förfarande enligt t.ex. 23 kap. 22 § RB om saken gäller beslag) och process. Detsamma gäller om åklagaren beslutar att inte väcka åtal eller om ett väckt åtal läggs ned. Den omständigheten att en målsägande kan ha rätt att väcka åtal eller ta över ett väckt åtal bör inte föranleda att beslaget tillåts bestå (JO 1996/97 s. 51).

I 27 kap. 8 § fjärde stycket RB regleras vem som har befogenhet att besluta om upphävande av beslag. Det är endast rätten som kan fatta ett sådant beslut, om beslaget meddelats eller fastställts av rätten. Detsamma gäller i de fall den som drabbats av beslaget har begärt rättens prövning av ett beslut enligt 27 kap. 4 a § RB om att det beslagtagna föremålet ska lämnas ut. I andra fall är även åklagaren eller annan förundersökningsledare behörig att besluta om hävande av beslag. Med hänsyn till den stora mängden beslag som förekommer samt det förhållandet att flertalet förundersökningar avslutas utan domstolsprövning kan sägas att principen om att endast rätten får upphäva beslag som den har fastställt har urholkats (Lindberg, s. 434). Den absoluta merparten av upphävandebeslut torde således fattas av åklagare eller t.ex. polisiära förundersökningsledare. Att åtal har väckts hindrar inte att åklagaren häver de beslag som ställts under rättens prövning

genom åtalet. Det är endast om rätten beslutat eller fastställt beslaget som åklagaren inte har denna möjlighet. En polisman har aldrig rätt att häva ett beslag.

Av 27 kap. 8 § femte stycket RB framgår att när ett mål avgörs ska rätten pröva om ett beslag fortfarande ska bestå. Rätten får också i samband med domen besluta om beslag (jfr 24 kap. 21 § RB om häktning, 25 kap. 7 § RB om reseförbud och 26 kap. 6 § RB om kvarstad). I samband med att målet avgörs måste rätten alltid ta slutlig ställning till om de beslag som finns ska bestå. Någon begränsning i prövningsskyldigheten till sådana beslag som fastställts eller beslutats av rätten eller som angetts av åklagaren i stämningsansökan finns inte. Rätten anses dock inte ha någon mer omfattande undersökningsplikt avseende sådana beslag som inte åklagaren redogjort för i målet. I praktiken torde domstolarna därför endast pröva beslag av egendom som yrkas förverkad eller återställd samt beslag av bevis som åberopats av åklagaren (SOU 1995:47 s. 433 och JO 2006/07 s. 53).

Om rätten skulle försumma att besluta i en beslagsfråga då målet avgörs, anses beslaget ändå ha upphört, eftersom ett beslag i princip inte anses gälla längre än till dess att dom i målet meddelas, om inte annat beslutas (se t.ex. SOU 1995:47 s. 431 f. och JO 1993/94 s. 38). Den beslagtagna egendomen ska i sådant fall återställas.

### 12.6.2 Upphävande vid friande dom m.m.

Om domstolen bifaller ett åtal och den tilltalade förnekat gärningen finns ofta skäl att låta ett bevisbeslag bestå till dess domen vinner laga kraft. En bedömning får dock göras från fall till fall. När grunden för beslaget är förverkande eller återställande av egendomen torde beslaget normalt också bestå i händelse av fällande dom (Lindberg, s. 722).

Vad som ska gälla i fråga om beslagets bestånd vid friande dom har varit omdiskuterat i litteraturen och har vid ett flertal tillfällen berörts av t.ex. JO. Den rådande rättsuppfattningen är dock att ett beslag, oavsett grund, alltid ska hävas om åtalet ogillas.

Det saknas uttryckliga bestämmelser på området. Beträffande t.ex. häktning framgår det däremot av lagtexten att en förutsättning för fortsatt häktning är att den misstänkte döms för brottet (24 kap. 21 § första stycket RB). Processlagberedningen hade

ursprungligen föreslagit ett andra stycke till bestämmelsen, som gick ut på att det i undantagsfall skulle vara möjligt med häktning även om den tilltalade frikänts. Detsamma skulle genom en hänvisning gälla även för reseförbud (SOU 1938:44 s. 310). Förslaget antogs inte och riksdagsutskottet anförde att det för den allmänna rättsuppfattningen skulle framstå som stötande om en person som frikänts ändå skulle kunna hållas häktad av den domstol som meddelat domen (NJA II 1943 s. 342). Beträffande beslag föreslog Processlagberedningen ingen bestämmelse som motsvarade den i 24 kap. 21 § andra stycket RB. I motiven till 27 kap. 8 § uttalades endast att den överensstämde med motsvarande regler gällande reseförbud samt kvarstad och skingringsförbud (SOU 1938:44 s. 325). Beträffande reseförbud hade beredningen, som nämnts, genom en hänvisning föreslagit att bestämmelsen om häktning i fall av friande dom skulle tillämpas. Någon sådan hänvisning fanns inte avseende kvarstad och skingringsförbud. Beredningen hade dock gjort vissa uttalanden som kunde tolkas som att dessa tvångsmedel också skulle kunna användas efter en friande dom (s. 322). Utskottet uttalade sig inte om hur bestämmelserna om beslag samt kvarstad och skingringsförbud skulle tillämpas i nämnt avseende, vilket gav upphov till en viss osäkerhet angående gällande rätt på området.

JO uttalade i 1962 års ämbetsberättelse att det som förekommit under förarbetena emellertid knappast gav stöd för ett antagande att det skulle ha varit lagstiftarens mening att en annan och för den misstänkte strängare regel skulle gälla vid kvarstad, skingringsförbud och beslag än vid häktning och reseförbud. Enligt JO torde det i själva verket – med hänsyn till det nära sambandet mellan samtliga dessa tvångsmedel – från principiell synpunkt ligga närmast till hands att, oavsett tvångsmedlets art, en och samma regel tillämpas i de fall då ett åtal ogillas. Mot bakgrund av detta ansåg JO att det får ankomma på åklagaren att i förekommande fall snarast möjligt efter domen ta ställning till om det finns förutsättningar att i samband med överklagande ta egendomen i förvar eller åter besluta om beslag (JO 1962 s. 46). I ett beslut från 1973 tillade JO att det som ansågs gälla vid en friande dom borde gälla även när åtalet bifallits, men yrkandet om förverkande ogillats, eftersom det under sådana förhållanden inte kan anses att den beslagtagna egendomen skäligen kan antas vara förverkad på grund av brott (JO 1973 s. 111).

Frågan om hävande av beslag i samband med friande dom berördes åter av JO i avgörandet 1978/79 s. 28. JO uttalade, efter en redogörelse för de tidigare besluten, bl.a. följande.

Den rådande uppfattningen i fråga om beslagets fortbestånd efter ogillad talan i huvudsaken eller ogillat förverkandeyrkande synes av dessa uttalanden att döma och med stöd av förarbetena kunna sägas vila främst på den tanken att domstolen i konsekvens med sin mening i skuld- eller förverkandefrågan inte genom ett förordnande om fortsatt beslag allttjämt skall hålla dessa frågor öppna; brottsmisstanke kan inte av domstolen anses föreligga samtidigt som talan ogillas. För egen del vill jag i linje med de nyss nämnda JO-uttalandena ifrågasätta om inte de till grund för den rådande rättsuppfattningen anförda synpunkterna borde kunna reserveras för de beslag som sker till säkerställande av förverkande på grund av brott. För övriga beslag, nämligen de som avser föremål som kan äga betydelse för utredning om brott, som kan vara avhänt någon genom brott eller som kan förverkas på grund av sin farlighet, ligger saken enligt min mening något annorlunda till. Att den frikände eller den som eljest svarat för förverkandet i dessa fall får avvakta att avgörandet vinner laga kraft, innan beslagtagen egendom återfås, kan inte anses så stötande att intresset av omedelbart hävande är större än de fördelar som onekligen kan vara förknippade med ett fortsatt beslag.

Den rådande rättsuppfattningen att beslag alltid skall hävas vid ogillat yrkande torde emellertid få anses ligga så pass fast att tillräckligt utrymme inte finns för de distinktioner mellan olika sorters beslag som det enligt min mening finns anledning att göra. Inte heller kan det gärna finnas utrymme för olika bedömningar beroende på exempelvis den frikändes intresse av att återfå den beslagtagna egendomen.

Enligt JO fanns det skäl att överväga om inte reglerna om beslag borde ses över med siktet på en klar lagreglering grundad på en avvägning mellan berörda enskilda intressen och intresset av en effektiv rättegångsordning.

JO har i senare ärenden vidhållit uppfattningen att beslag alltid ska hävas om en frikännande dom meddelats (se t.ex. JO 2001/02 s. 45).

Frågan om beslagets bestånd efter ogillande dom har också vid några tillfällen behandlats i utredningssammanhang. Den tidigare nämnda Tvångsmedelskommittén ansåg att det normala bör vara att ett beslag ska hävas i samband med domen om det inte finns skäl för fortsatt beslag enligt de grunder som anges i 27 kap. RB. Samtidigt var det enligt kommittén klart att om ett beslag hävs i samband med domen och högre instans sedan kommer till ett annat resultat i ansvars- eller förverkandefrågan, det kan finnas en

betydande risk för att föremålet t.ex. då inte kan lämnas tillbaka till den rätte ägaren eller förverkas. Kommittén anförde att det vid frågan om fortsatt beslag kunde finnas anledning att göra en skillnad på bevisbeslag och beslag som gjorts i annat syfte. Beträffande bevisbeslagen anförde kommittén att högre rätt vid en eventuell prövning av en ogillande dom kunde behöva ha tillgång till beslagtagna föremål av utredningsskäl. Om den lägre rätten bedömde att det fanns ett sådant behov och det inte heller fanns några särskilda omständigheter som talade till förmån för den enskildes intresse av att omedelbart få tillgång till det beslagtagna, ansåg kommittén att övervägande skäl talade för att beslaget borde bestå. Ett sådant förordnande från domstolens sida skulle enligt kommittén vara möjligt utan att ändra lagtexten. Beträffande andra fall av beslag fann kommittén att en reglering som möjliggjorde beslag efter en friande dom skulle vara stötande. Domstolen skulle i så fall få besluta om fortsatt beslag enbart efter en bedömning av risken för att ett eventuellt ändrat avgörande i högre instans inte skulle kunna verkställas. En sådan lösning var enligt kommitténs uppfattning utesluten av rättssäkerhetsskäl. (Se SOU 1984:54 s. 248 f.)

Polisrättsutredningen (SOU 1995:47 s. 439 ff.) konstaterade att ett fortsatt beslag av bevisföremål efter frikännande dom skulle förutsätta att domstolen ansåg att föremålet alltjämt skäligen kunde antas ha betydelse som bevis mot den frikände, vilket i praktiken skulle innebära en förklaring om att denne fortfarande var misstänkt för brott. Utredningen ansåg att alla bevisbeslag bör hävas eftersom en annan ordning skulle föra med sig att skuldfrågan fortfarande hölls öppen, vilket i sin tur måste förefalla stötande. För att komma runt denna problematik skulle enligt utredningen en möjlighet vara att ändra förutsättningarna för beslag och t.ex. föreskriva att bevisbeslag i ett mål, oavsett om det har betydelse som bevis mot någon eller inte, alltid ska bestå till dess att domen vunnit laga kraft. Mot bakgrund av det straffprocessuella systemets uppbyggnad i övrigt och den mycket långtgående ändring en sådan bestämmelse skulle innebära, ansåg utredningen dock att det inte fanns skäl för en sådan ändring.

Utredningen berörde vidare den uppfattning som JO gett uttryck för i 1979 års ärende, nämligen att det kunde finnas anledning att i aktuellt avseende skilja på bevisbeslag och andra former av beslag. JO uttalade i det fallet bl.a. att förordnande om fortsatt beslag inte var lika stötande när det gällde bevisbeslag och

att effektivitetsintresset kunde ges företräde. Utredningen delade inte denna syn och framhöll att integritetsintrånget måste anses vara lika stort oavsett vilken form av beslag det är frågan om. Utredningen ansåg inte heller att graden av integritetsintrång borde vara avgörande för frågan om beslag ska bestå efter en friande dom. Det väsentligaste skälet mot förordnande om fortsatt beslag i en sådan situation var enligt utredningens uppfattning att det inte kan anses finnas något skäl för att låta beslaget bestå. Utredningen pekade också på att en ändring i praxis skulle komma att väsentligt avvika från vad som gäller vid häktning, reseförbud och kvarstad. Om det inte finns anledning att göra skillnad på olika tvångsmedel, resonerade utredningen, finns det än mindre anledning att skilja på olika former av ett och samma tvångsmedel. Sammanfattningsvis ansåg således utredningen att det inte fanns anledning att ändra praxis på området.

Mot bakgrund av Tvångsmedelskommitténs uppfattning att det fanns utrymme att med stöd av de gällande reglerna förordna om fortsatt beslag beträffande bevisföremål, föreslog Polisrättsutredningen att det uttryckligen skulle framgå av 27 kap. 8 § att beslag omedelbart ska hävas i händelse av en friande dom. Förslaget har dock inte lett till någon sådan ändring.

Ett argument för att tillåta att bevisbeslag består även efter att en friande dom meddelats har ansetts vara att den rådande rättsuppfattningen försvårar för åklagaren att nå framgång med ett överklagande i ansvarsdelen. Det beslagtagna föremålet ska lämnas ut om beslaget hävs och det krävs nya omständigheter för att åklagaren på nytt ska kunna förordna om beslag (jfr t.ex. JO 2007/08 s. 66). Det finns dock inget som hindrar att åklagaren överklagar domstolens beslut att häva ett beslag. I rättsfallet NJA 1987 s. 876 hade tingsrätten dömt den tilltalade och samtidigt meddelat reseförbud, förordnat om kvarstad och beslutat att vissa beslag skulle bestå. Hovrätten ogillade åtalet och upphävde tvångsmedlen. Riksåklagaren överklagade och yrkade bl.a. att den tilltalade skulle meddelas reseförbud samt att HD skulle förordna om kvarstad och beslag. HD anförde att åtalet ogillats och att det inte hade framkommit några omständigheter som ändå gjorde att den tilltalade kunde anses skäligen misstänkt för brott. Riksåklagarens yrkanden om kvarstad och reseförbud avslogs därför. Däremot bifölls överklagandet i beslagsdelen, eftersom de aktuella handlingarna skäligen kunde antas ha betydelse för utredningen om det brott som avsågs med åtalet.

HD har i några fall också godtagit häktning i hovrätten trots att underrätten meddelat en friande dom och några nya omständigheter inte tillkommit. I rättsfallet NJA 1998 s. 246 gjorde HD liksom hovrätten en annan bedömning än tingsrätten avseende en nödvärnsfråga och fann att den aktuella personen trots den frikännande domen fick anses vara på sannolika skäl misstänkt för brottet. Samma bedömning gjordes i NJA 1999 s. 223. Åklagaren hade där gjort en justering av åtalet i hovrätten. Se även notisfallet i NJA 2008 not. 20, där hovrätten häktade tre sedan tidigare frikända personer. Huvudförhandling hade i det fallet dock hållits i hovrätten beträffande en fjärde tilltalad i samma mål. Någon ny utredning hade inte tillkommit i hovrätten. HD, som inte var enig i sitt beslut, ansåg liksom hovrätten att det fanns sannolika skäl för brottsmisstankarna (grovt narkotikabrott).



## 13 Överväganden och förslag angående beslagsfrågor

### 13.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att behandla flera frågor som rör beslag. Den första delen tar i huvudsak sikte på beslag som görs i bevissyfte. Frågeställningarna är föranledda av att flera myndigheter påtalat att det finns ett behov av en översyn av den nuvarande regleringen av dessa beslag. Flera problem har uppmärksammats. Ett sådant är att bedömningen av vad som ska tas i beslag och vad som ska hanteras på annat sätt, t.ex. genom ett informellt omhändertagande, varierar mellan olika polismyndigheter och åklagare. Vid omfattande beslag av skriftligt material har vidare uppmärksammats att det är resurskrävande att ange varje enskild handling i beslagsprotokollet. Utredningen ska därför ta ställning till om det bör införas en möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att vid sådana beslag kunna beskriva flera handlingar genom en samlande beteckning i beslagsprotokollet. En annan fråga som uppkommit gäller bevarandet av beslagtagen egendom och annat material. Enligt gällande rätt ska alla former av beslag alltid hävas efter en frikännande dom i avvaktan på laga kraft. Denna ordning har ifrågasatts bl.a. mot bakgrund av att processen i högre instans då riskerar att försvåras. Även frågan om möjligheten att efter lagakraftvunnen dom bevara bevismaterial för framtida bruk berörs i utredningens direktiv. Det anförs att såväl rättssäkerhetsskäl som samhällets intresse talar för att en sådan möjlighet bör finnas i samband med förundersökningar om allvarliga brott. Utredningen ska överväga om det finns ett behov av författningsreglering av dessa frågor. Vidare ska utredningen överväga om förfarandet med kopiering av beslagtaget material ska lagregleras. En särskild fråga är i det sammanhanget hur man bör hantera kopiering av elektronisk information.

Den andra delen av utredningens uppdrag beträffande beslag tar sin utgångspunkt i reglerna om beslagsförbud för vissa skriftliga handlingar enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) och tillämpligheten av dessa på elektronisk information. Frågan om en allmän anpassning av bestämmelserna om beslag och husrannsakan till den tekniska utvecklingen har behandlats i flera tidigare utredningar. Detta har dock inte lett till någon lagstiftning. Behovet av en lagreglering har på senare tid uppmärksamrats av såväl Justitieombudsmannen (JO) som Justitiekanslern (JK). Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av hur bestämmelserna om beslagsförbud enligt 27 kap. 2 § RB tillämpas på elektroniska uppgifter och handlingar samt överväga om det - i syfte att stärka skyddet för information som lagras i elektronisk form - finns anledning att komplettera bestämmelserna. Vidare ska utredningen enligt direktiven överväga under vilka rättsliga förutsättningar en dator eller annat medium, där uppgifter eller handlingar som omfattas av beslagsförbud kan finnas, ska få genomsökas. Det ingår däremot inte i utredningens uppdrag att ta ställning till beslagsförbudets materiella räckvidd.

### 13.2 Omfattande beslag av skriftliga handlingar

**Förslag:** Det ska framgå av 27 kap. 13 § RB att samlande beteckningar får användas i beslagsprotokoll vid omfattande beslag av skriftliga handlingar.

Av 27 kap. 13 § RB framgår bl.a. att beslagtagna föremål noga ska beskrivas i beslagsprotokollet. Det främsta syftet med regeln torde vara att den som drabbats av beslaget ska ha möjlighet att kunna identifiera vad som tagits i beslag. Detta kan bl.a. ha betydelse för ett ställningstagande till om rättens prövning ska begäras enligt 27 kap. 6 § RB. Särskilt när det blir fråga om att delvis häva beslaget måste också åklagaren eller annan förundersökningsledare, i förekommande fall även rätten, veta vad som avses i protokollet och vilka föremål eller handlingar som är att hänföra till en viss beslagspunkt.

I de flesta fall som gäller beslag av föremål skapar inte noggrannhetskravet några större problem för protokollföraren. Självfallet kan stora beslag av t.ex. misstänkt stöldgods innebära ett

relativt omfattande dokumentationsarbete. Mera sällan torde dock sorteringen av godset och själva beskrivningen av de enskilda föremålen i protokollet vålla svårigheter.

Något annorlunda kan det förhålla sig vid särskilt omfattande beslag av handlingar i samband med t.ex. utredningar om ekonomisk brottslighet. I vissa fall kan det röra sig om flera tusentals handlingar som tas i beslag. I ett JO-ärende, som just rörde ett sådant fall, ansåg JO att anteckningar såsom ”Rödtygrygg (pärm), Hjälpslaktare, fakturor”, ”Röd plastygg. Lön 95”, ”Två tjocka buntar verifikationslistor”, ”Röd tygpärm, fakturor” och ”div. papper”, inte uppfyllde kravet på noggrann beskrivning i 27 kap. 13 § RB (JO:s beslut 1998-12-08, dnr 3229-1998). Enligt JO räcker det inte heller att i efterhand paginera handlingarna eftersom de ska kunna identifieras med hjälp av beslagsprotokollet. Något vidare resonemang om hur beskrivningarna i stället borde ha gjorts eller om det överhuvudtaget är godtagbart med samlande beteckningar fördes inte av JO. Den enda slutsats som kan dras är därför att de aktuella anteckningarna, enligt JO:s bedömning, inte uppfyllde noggrannhetskravet i 27 kap. 13 § RB.

En första fråga att ta ställning till är om den nuvarande regleringen ger möjlighet att genom samlande beteckningar beskriva föremål som tagits i beslag. Några klargöranden i förarbeten eller praxis synes inte finnas. Utgångspunkten bör därför bli de syften som ligger bakom kravet på noggrann beskrivning av beslagtagna föremål och handlingar. Som nyss anförts torde det främsta av dessa syften vara att den enskilde och andra ska ha möjlighet att identifiera det beslagtagna materialet. Under förutsättning att samlande beteckningar av skriftliga handlingar är utformade med sådan precision att den enskilde förstår vad som avses borde det enligt utredningens uppfattning vara tillräckligt för att uppfylla kravet på noggrann beskrivning. Det kan nämligen inte vara ett ändamål i sig att noga beskriva varje enskild handling, såvida det inte är behövligt.

En i viss mån relevant jämförelse är hur man ser på noggrannhetskravet när det gäller beslag av datorer och andra bärare av datalagrad information. I dessa fall anses nämligen kravet uppfyllt genom att mediumet i sig beskrivs (Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 421). Det krävs alltså inte en beskrivning av alla dokument som där finns lagrade. Med tanke på hur mycket information som kan rymmas i en hårddisk är detta en förutsättning för att det ska vara praktiskt möjligt att överhuvudtaget

protokollföra beslag av t.ex. datorer och mobiltelefoner. Synsättet kan inte heller anses strida mot lagens krav, eftersom själva datorn är att betrakta som ett föremål och det är detta som ska beskrivas.

En skriftlig handling är i beslagssammanhang likställd med ett föremål och ska därför, vid en bokstavlig tolkning av lagtexten, noggrant beskrivas. Utredningen anser dock att det synsätt som anlagts beträffande t.ex. datorer talar för att en ändamålsenlig tolkning av bestämmelsen i 27 kap. 13 § RB bör kunna göras även vid omfattande beslag av handlingar. Med hänsyn till detta är det utredningens mening att redan gällande rätt i vissa situationer medger att samlande beteckningar används i beslagsprotokoll, så länge det finns möjlighet för den drabbade, försvarare, domstol, åklagare och andra att i erforderlig utsträckning kunna identifiera vad som tagits i beslag.

Eftersom varje fall av beslag är mer eller mindre unikt innebär det dock en svårighet att ange vad som generellt sett bör krävas för att noggrannhetskravet ska anses vara uppfyllt. Nedan följer dock en beskrivning av några olika typsituationer och förslag på hur dessa, enligt utredningens uppfattning, kan hanteras.

I fall där handlingarna vid beslagstillfället redan är sorterade i t.ex. pärmar, mappar eller lådor som märkts eller betecknats på visst sätt, bör motsvarande beteckningar kunna anges i beslagsprotokollet. Den ansvarige protokollföraren måste dock alltid göra en bedömning av om den enskilde kan förväntas kunna identifiera handlingarna genom märkningarna. Detta moment är ofrånkomligt för att rättssäkerheten inte ska sättas ur spel.

Om handlingarna i och för sig är sorterade i t.ex. pärmar, men dessa är omärkta, torde krävas en i vart fall översiktlig genomgång av pärminnehållet för att en fullgod beskrivning ska kunna göras i protokollet. Beteckningar som "röd pärm" kan som regel inte sägas uppfylla noggrannhetskravet, särskilt inte om det finns flera likadana pärmar. Om en pärm t.ex. innehåller fakturor från en viss tidsperiod kan det vara tillräckligt klagande att ange denna tid. Detsamma gäller om fakturorna kommer från en viss leverantör eller motsvarande. Likaså kan ett angivande av pärmens fysiska placering på beslagsplatsen, t.ex. i ett visst rum eller på en särskild hylla, kunna hjälpa den enskilde och andra med identifieringen. Fotografering av olika föremåls placering innan de tas om hand kan också ge vägledning och utgöra ett komplement till beskrivningen. Ett annat sätt kan vara att upprätta en skiss över beslagsplatsen och därefter märka ut var de olika föremålen anträffats. Några formkrav

som hindrar sådana tillvägagångssätt finns inte. Vad som nu sagts kan i vissa delar vara tillämpligt även när det gäller beslag av större samlingar mer eller mindre omärkta CD, disketter och andra informationsbärare. Motsvarande dokumentationsproblematik kan nämligen finnas även i sådana fall.

Om handlingarna vid omfattande beslag emellertid är helt eller delvis osorterade och utspridda framstår det som ett nästintill ogörligt och dessutom oskäligt resurskrävande arbete att i protokollet beskriva varje enskilt dokument. En sådan precision kan enligt utredningens mening inte ha varit avsikten med bestämmelsen, även om den tillkom i en tid då beslag dels inte var en lika vanligt förekommande tvångsåtgärd som i dag, dels i stor utsträckning avsåg enstaka föremål. Om sorterings- och dokumentationsarbetet ska ske på den plats där beslaget gjorts, kan detta vidare vålla ett oskäligt intrång hos den enskilde. JO har i ett fall godtagit att en förteckning görs först sedan föremålen förts till Åklagarmyndighetens lokaler, vilket kan undanröja ett sådant intrång (JO 1963 s. 111).

Det är i situationer som den nyss beskrivna som dokumentationsfrågan ställs på sin spets. Samtidigt som det av rätts-säkerhetsskäl inte alltid är helt tillfredsställande att svepande och oprecisa beskrivningar görs i protokollet, kan inte orimliga resurser läggas på utförliga beskrivningar av varje enskild handling. Det är svårt att utforma en reglering som täcker in dessa situationer. Det kommer alltid att finnas fall där den brottsutredande myndigheten måste göra en avvägning mellan å ena sidan resursåtgången och å andra sidan den enskildes och andras intresse av en tillfredsställande dokumentation. Även om gällande lag enligt utredningens uppfattning ger utrymme för en viss flexibilitet vad gäller dokumentationskravet, bör den förtydligas på så sätt att det klargörs att varje enskild handling inte alltid måste beskrivas särskilt i beslagsprotokollet.

När det blir aktuellt att använda samlande beteckningar för flera handlingar är det dock viktigt att protokollföraren i varje enskilt fall gör en lämplighetsbedömning med utgångspunkt från identifieringsmöjligheterna för den enskilde och andra.

### 13.3 Bevarande av bevismaterial

#### 13.3.1 Fortsatt bevisbeslag i avvaktan på lagakraftvunnen dom

**Förslag:** Bevisbeslag ska som huvudregel – oavsett utgången i målet – bestå till dess domen vunnit laga kraft i ansvarsdelen.

Enligt 27 kap. 8 § första stycket RB ska ett beslag omedelbart hävas, när det inte längre finns skäl för det. Merparten av alla beslag hävs av åklagare eller annan förundersökningsledare under förundersökningsstadiet eller i samband med att åtal väcks. De beslag som hamnar under domstolens prövning ska behandlas senast i samband med att målet slutligt avgörs. Om domstolen bifaller ett åtal finns ofta skäl att låta bevisbeslag och andra former av beslag bestå till dess domen vinner laga kraft. Vid friande dom är dock den rådande rättsuppfattningen att beslag, oavsett grund, alltid ska hävas. Det främsta skälet för detta synsätt är att ett förordnande om fortsatt beslag i dessa fall i praktiken innebär att domstolen håller skuld- eller förverkandefrågan öppen.

JO har dock i ett beslut (JO 1978/79 s. 28) uttalat att det i sammanhanget kan finnas anledning att skilja på olika typer av beslag. Det nyss nämnda argumentet borde enligt JO kunna reserveras för beslag som sker till säkerställande av förverkande på grund av brott. Beträffande övriga beslag, däribland bevisbeslag, ansåg JO att det inte är lika stötande att den frikände får avvakta laga kraft innan det beslagtagna materialet kan återfås. Enligt JO fanns det därför skäl att överväga om inte beslagsreglerna borde ses över med sikte på en klar lagreglering grundad på en avvägning mellan enskilda intressen och intresset av en effektiv rättegångsordning.

Tvångsmedelskommittén ansåg också att det fanns skäl att skilja på bevisbeslag och andra former av beslag. För fall då den högre rätten bedöms behöva ha tillgång till bevisföremålet och det inte finns några särskilda omständigheter som talar till förmån för den enskildes intresse av att omedelbart få tillbaka egendomen, ansåg kommittén att övervägande skäl talar för att beslaget borde bestå till laga kraft (SOU 1984:54 s. 248).

Utredningen delar uppfattningen att bevisbeslagen intar en särskilt ställning av den anledningen att processen i högre instans riskerar att försvåras om beslaget hävs i samband med en frikännande dom. Exempelvis kan det vara aktuellt med en förnyad teknisk

undersökning av det beslagtagna föremålet i samband med överklagandet. Det kan också vara så att ett bevisföremål är av sådan karaktär att åklagaren bedömt det som erforderligt att visa upp det direkt inför rätten. Ett annat skäl för att låta bevisbeslag bestå även vid ett ogillat åtal mot en viss person är att förundersökningen fortfarande kan pågå mot andra misstänkta personer. Det är inte särskilt ovanligt att lagföringarna avseende samma brottsliga händelse sker vid olika tillfällen.

Precis som JO och Tvångsmedelskommittén pekat på ska dessa skäl dock ställas mot den drabbades intresse av att snabbt få tillbaka sin egendom. Det bör framhållas att detta intresse naturligtvis inte endast gäller misstänkta personer som drabbats av beslag utan även målsägande och andra personer i motsvarande situation.

Mot JO:s uppfattning kan hävdas att integritetsintrånget är lika stort oavsett grunden för beslaget och att detta därför inte i sig utgör skäl för att skilja på olika former av beslag (jfr SOU 1995:47 s. 439 ff.). Utredningen kan delvis instämma i det argumentet, eftersom det är själva besittningsrubbningsen och inte skälet för den som utgör intrånget. Varje beslag är unikt och graden av olägenhet varierar rimligen från fall till fall beroende på samtliga omständigheter. Utgångspunkten kan därför inte vara att bevisbeslag, jämfört med andra former av beslag, generellt sett får anses mindre ingripande för den drabbade. Däremot gör sig inte det allmänna intresset av en effektiv rättegångsordning gällande vid några andra typer av beslag än de som skett i bevissyfte. Det är detta som är den väsentliga skillnaden och som, enligt utredningens uppfattning, är skälet för att det överhuvudtaget finns anledning att överväga en skillnad mellan de olika beslagstyperna.

Det finns också principiella argument mot att särbehandla bevisbeslagen i aktuellt avseende. Eftersom andra pågående tvångsmedel – t.ex. häktning, reseförbud och kvarstad – ska upphöra i samband med att en friande dom meddelas, kan hävdas att detsamma bör gälla för beslag. Detta enligt principen om att alla tvångsmedel bör behandlas på samma sätt. Om det då inte finns anledning att skilja på olika tvångsmedel, kan anföras att det finns än mindre anledning att göra skillnad på olika former av ett och samma tvångsmedel (jfr a.a. s. 440 f.).

Utredningen instämmer i och för sig i att redan ett särskiljande av beslag från andra tvångsmedel innebär en avvikelse från den nämnda principen. Det bör dock finnas utrymme för en viss

nyansering mellan de olika tvångsmedlen och det framstår inte som fullt relevant att jämföra exempelvis beslag med häktning, annat än i just principiellt avseende. Häktning efter en friande dom får nämligen generellt sett anses innebära en långt mer ingripande åtgärd än förordnade om beslag. Enligt utredningens uppfattning är därför den principiella invändningen inte av sådan tyngd att den bör utgöra hinder mot att öppna för en möjlighet till fortsatt beslag av bevisföremål efter en friande dom.

Sammantaget anser utredningen att intresset av en effektiv rättegångsordning gör sig så starkt gällande att det i lag bör föreskrivas att bevisbeslag ska kunna bestå till dess en dom vinner laga kraft, även om åtalet ogillats.

Tvångsmedelskommittén hade uppfattningen att redan de nuvarande reglerna ger domstolen ett utrymme att förordna om fortsatt bevisbeslag vid en friande dom. Även vid en sådan utgång i målet kan nämligen anföras att bevisföremålet enligt 27 kap. 1 § RB fortfarande skäligen kan antas ha betydelse för utredningen av brottet. Det skulle enligt kommittén inte finnas någon motsägelse i att meddela en friande dom och samtidigt anse att ett visst föremål fortfarande har betydelse för utredningen. Enligt kommittén kan en utredning knappast anses avslutad så länge målet hålls öppet (SOU 1984:54 s. 247 f.).

Polisrättsutredningen ansåg å sin sida att bevisbeslag inte längre kan anses behövas som bevis i målet när åtalet ogillats och att beslaget därför ska hävas. Enligt Polisrättsutredningens uppfattning följer detta redan av 27 kap. 8 § första stycket RB som anger att beslag ska hävas så snart det inte längre finns skäl för det (SOU 1995:47 s. 439 ff.).

Utredningen anser att en bokstavlig tolkning av lagtexten ger visst stöd åt Tvångsmedelskommitténs uppfattning. En brottsutredning behöver nämligen inte nödvändigtvis betraktas som avslutad i och med en friande dom. Som nämnts kan den fortfarande pågå mot andra misstänkta personer. Eftersom det finns olika uppfattningar i frågan är det dock utredningens mening att det ska framgå direkt av lag att bevisbeslag kan förordnas bestå även om åtalet ogillas.

Nästa fråga är hur en sådan bestämmelse ska vara utformad. Ett alternativ kan vara att föreskriva att bevisbeslag alltid ska bestå till dess domen vunnit laga kraft, oavsett om beslaget kan förväntas ha betydelse som bevisning i den högre instansen eller vad åtgärden i övrigt innebär för den drabbade. Med en sådan utformning skulle



domstolen inte behöva ta ställning till beslagsfrågan i sak eller i övrigt göra någon värdering som kan sägas innebära att domstolen sitter på två stolar samtidigt. Domslutet skulle då framstå som mindre motsägelsefullt. För att undvika ett aktivt ställningstagande från rättens sida om bevisningens betydelse vid ett eventuellt överklagande är det utredningens uppfattning att bestämmelsen inte bör innehålla något moment av sådan prövning. Bevisbeslag bör därför i princip regelmässigt förordnas bestå till dess en dom vinner laga kraft, självfallet under förutsättning att det också är lagligen grundat.

Det kan emellertid vara så att ett beslags fortsatta bestånd i vissa fall innebär ett oskäligt stort intrång för den som drabbats. Så kan vara fallet om bevisbeslaget t.ex. avser en bil eller annat föremål av större värde, som också har ett betydelsefullt vardagligt användningsområde. En bestämmelse som innebär att bevisbeslag undantagslöst ska bestå skulle således i vissa fall kunna få oönskade konsekvenser för enskilda personer. Även om inte dessa situationer är vanligt förekommande, bör det alltså finnas utrymme för domstolen att häva beslaget av sådan anledning.

Om den som drabbats av ett beslag således har ett mycket stort och särskilt beaktansvärt intresse av att snabbt få tillbaka den egendom som omfattas av bevisbeslaget bör det finnas möjlighet för domstolen att göra undantag.

En särskild fråga är hur proportionalitetsregeln i 27 kap. 1 § tredje stycket RB förhåller sig till en sådan prövning av fortsatt beslag. Regeln innebär att beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Principen ska alltid beaktas i samband med att beslagsfrågor avgörs. När således en domstol enligt nuvarande regler vid en fällande dom ska besluta om ett bevisbeslag ska bestå i avvaktan på att domen vinner laga kraft, ska en avvägning göras mellan å ena sidan skälen för åtgärden och å andra sidan den misstänktes eller andras intressen. ”Skälen för åtgärden” torde i denna situation innefatta en bedömning av betydelsen av bevisbeslagets bestånd för den fortsatta utredningen. En tillämpning av proportionalitetsregeln förutsätter alltså att en avvägning görs. Detta skulle innebära, i vart fall teoretiskt, att domstolen inte heller vid ett ogillat åtal skulle kunna undgå att ta ställning till bevisbeslagets betydelse för den eventuella fortsatta processen. Det kan inte anses lämpligt att domstolen gör sådana överväganden

med hänsyn till den bedömning som gjorts i skuldfrågan, nämligen att den tilltalade ska frikännas.

Vad utredningen föreslår är att bevisbeslag - oavsett utgången i målet - som huvudregel ska bestå till dess domen vunnit laga kraft, om det inte finns särskilda skäl mot det. Bestämmelsen innebär alltså en presumtion för att beslaget ska bestå. Därigenom klargörs att det generellt sett finns ett intresse från samhällets sida att bevisbeslag inte hävs i samband med dom. Utredningsintresset får alltså anses ha beaktats genom lag, vilket i praktiken innebär att domstolen inte ska väga in detta intresse vid bedömningen av om beslaget ska bestå. Domstolens ställningstagande ska därför enbart grundas på omständigheter kopplade till den drabbades intresse av att snabbt få tillbaka egendomen. Som tidigare nämnts ska detta intresse vara av särskilt beaktansvärd natur. Av det sagda följer att exempelvis beslag av egendom som saknar anspråkstagare alltid bör bestå till dess domen vinner laga kraft, eftersom det då saknas något motstående intresse till det allmänna.

Om ett beslag även har andra syften än att tjäna som bevisning, uppkommer frågan om det ändå ska vara möjligt för domstolen att vid en friande dom förordna om fortsatt beslag i avvaktan på laga kraft. Exempelvis kan en kniv tas i beslag både i bevis- och förverkandesyfte. Om den nu föreslagna bestämmelsen skulle gälla endast för ”rena” bevisbeslag, finns en risk att beslag av föremål som är viktiga från bevissynpunkt måste hävas av den anledningen att åklagaren även yrkat att föremålet ska förverkas och att detta yrkande ogillats med hänsyn till utgången i ansvarsdelen.

Ett argument mot att tillåta fortsatt beslag där syftena är flera är att förverkande- och återställandebeslag inte har någon betydelse för utredningen av brottet. Om sådana beslag tillåts bestå vid en friande dom, skulle syftet endast vara att säkra själva verkställigheten av ett eventuellt ändrat avgörande i högre rätt, vilket skulle framstå som stötande. Detta argument är emellertid i första hand relevant när det gäller renodlade förverkande- eller återställandebeslag. Om egendomen har ansetts vara av betydelse som bevisning i målet bör det, trots att det finns andra ändamål med beslaget som upphört i och med den friande domen, kunna förordnas att beslaget ska bestå tills domen vinner laga kraft. Det är därför mycket viktigt att åklagaren tydligt anger vilken eller vilka grunder som åberopas till stöd för ett yrkande om fortsatt beslag.

Slutligen är det utredningens uppfattning att det inte bör uppställas något lägsta krav på brottets svårhet för att beslaget ska bestå i avvaktan på lagakraftvunnen dom.

### 13.3.2 Fortsatt bevisbeslag efter lagakraftvunnen dom och nedlagd förundersökning

**Bedömning:** Bevisbeslag bör inte kunna bestå efter att en dom vunnit laga kraft eller en förundersökning lagts ned.

Utredningen har även i uppdrag att utreda frågan om det bör införas bestämmelser som ger möjlighet att vid allvarliga brott låta bevisbeslag bestå även *efter* en lagakraftvunnen dom. Som skäl för en sådan ordning kan anföras att framtida teknik kan innebära nya möjligheter att undersöka det beslagtagna materialet, vilket i sin tur kan medföra att brottsutredningen hamnar i ett annat läge än det ursprungliga. Nya spår skulle t.ex. kunna säkras med en utvecklad teknik. Vid en fällande dom kan detta ha betydelse för den dömde i samband med ett resningsförfarande. På motsvarande sätt kan det vid en friande dom ha betydelse från allmän synpunkt att brottet så småningom klaras upp, vilket försvåras om bevisbeslagen alltid hävs i samband med domen eller när denna vunnit laga kraft.

Vid övervägande av frågan om fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom finns det anledning att inledningsvis beröra Europakonventionen. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen framgår att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Inskränkningar i ägarens rätt att utnyttja egendomen får dock göras i syfte att tillgodose allmänna intressen. Sådana inskränkningar förekommer i relativt stor utsträckning och får anses normala. Alltför betungande begränsningar för den enskilde att nyttja sin egendom kan dock vara oförenliga med den nämnda artikeln.

Europadomstolen prövar i sina avgöranden rörande denna fråga om inskränkningen är proportionerlig, vilket innebär att en avvägning görs mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse och om en rimlig balans inte uppnås, kan inskränkningen strida mot artikel 1 i tilläggsprotokollet. Europadomstolen har anlagt ett tämligen strängt synsätt från den enskildes synpunkt och har i det allmännas intresse accepterat förhållandevis betungande

inskränkningar. Beslag och förverkande har i vissa fall ansetts vara åtgärder som syftar till att begränsa den enskildes användning av egendom. I fallet *Venditelli mot Italien* hade en lägenhet varit underkastad kvarstad i sju månader efter det att den lagliga grunden för åtgärden hade upphört. Enligt Europadomstolen stred detta mot artikel 1 i tilläggsprotokollet. (Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 472 och 477).

Även artikel 6.2 i Europakonventionen är av intresse i sammanhanget. Av artikeln följer den s.k. oskuldspresumtionen som innebär att var en och som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld blivit lagligen fastställd. Detta innebär bl.a. att en tilltalad i händelse av en friande dom inte kan påföras straff eller annan påföljd av straffkaraktär. Enligt Europadomstolens praxis är det inte heller förenligt med oskuldspresumtionen att efter en frikännande dom vidhålla misstankar om att den frikände varit skyldig till brottet i fråga. I fallet *Asan Rushiti mot Österrike* hade en person frikänts men vägrats ersättning för häktetiden med en motivering som ifrågasatte hans skuld. Detta ansågs strida mot artikel 6.2 (se även *Lamanna mot Österrike*). Nya åtgärder kan alltså inte grundas på kvardröjande misstankar i fall den tilltalade tidigare friats.

Enligt utredningens uppfattning kan de nyss nämnda artiklarna i Europakonvention inge tveksamhet när det gäller en eventuell reglering om fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom. Av utredningens direktiv framgår att en reglering i första hand bör övervägas vid allvarliga brott, vilket är en rimlig utgångspunkt. Om man exempelvis skulle utgå från att tiden för fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom skulle motsvaras av preskriptionstiden för sådana brott skulle beslagen emellertid komma att bestå under väldigt lång tid. Eftersom syftet med en lagstiftning i sig får anses vara långsiktigt, nämligen att förnyad teknik kan komma att sprida nytt ljus över brottsutredningen, torde korta beslagstider inte heller vara ändamålsenliga i sammanhanget. Om bevisbeslaget avser ett föremål som har ett värde för den drabbade kan det ifrågasättas om en sådan ordning skulle överensstämma med skyddet för möjligheten att utnyttja sin egendom enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet. Ju större värdet på den beslagtagna egendomen är, desto större torde sannolikheten vara att åtgärden bedöms oproportionerlig enligt artikeln. Om däremot inte någon gör anspråk på det beslagtagna föremålet eller detta har ett ringa eller

obetydligt värde borde skyddet för egendom enligt konventionen sakna betydelse.

Oskuldspresumtionen enligt artikel 6.2 i Europakonventionen är främst av intresse i fall då 1. en friande dom meddelats 2. den som drabbats av beslaget är samma person som friats och 3. det beslagtagna godset har ett ekonomiskt eller annat värde för den drabbade. Ett fortsatt beslag i en situation där dessa omständigheter sammanfaller kan nämligen sägas innebära att en straffliknande påföljd påförs den som i målet befunnits oskyldig. Det sagda innebär å andra sidan att konventionen inte heller på grund av oskuldspresumtionen torde hindra att föremål som från ägarens synpunkt är värdelösa eller har ett mycket lågt värde blir kvar i beslag efter en lagakraftvunnen dom. Detta gäller särskilt om det inte finns några anspråk på föremålet.

Mot bakgrund av det anförda är det utredningens uppfattning att en bestämmelse som undantagslöst tillåter fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom skulle vara svårförenlig med Europakonventionen. Även bortsett från konventionen skulle det kunna uppfattas som stötande att personer som drabbats av beslag under mycket lång tid blir berövade möjligheten att utnyttja sin egendom. Detta gäller oavsett om den tilltalade dömts eller frikänts, eftersom beslag kan drabba även andra personer. För en del av dessa torde utgången i målet vara av underordnad betydelse i förhållande till intresset av att få tillbaka det beslagtagna.

En förutsättning för en sådan reglering skulle således vara att den begränsades till beslagtaget material som endast har ett obetydligt eller mycket ringa värde för ägaren. Vid sådant förhållande, eller i fall då ingen gör anspråk på beslaget, torde nämligen ett tillåtande av fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom inte vara oförenligt med något enskilt eller annat motstående intresse. Exempel på sådant som skulle kunna omfattas av regleringen kan vara förstörda klädesplagg, tomflaskor, cigarettfimpar och andra mindre värdefulla föremål där det misstänks finnas besudlingar av olika slag. Det rör sig alltså nästan utslutande om föremål av spårkaraktär som enligt utredningens uppfattning i stället för att beslagas i större utsträckning bör kunna omhändertas utan tillämpning av beslagsreglerna. Utredningen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

En förutsättning för att bestående beslag över huvud taget ska kunna komma ifråga är som nämnts att brottet är allvarligt. I fall av mindre allvarlig brottslighet torde det dessutom vara mycket

sällsynt att förundersökningen återupptas efter lagakraftvunnen dom. Samhällets och enskildas intresse av att bevara bevisning gör sig inte heller lika starkt gällande i de fallen. Vidare skulle ett tillvaratagande av bevisbeslag i alla brottstyper föranleda en otymplig och resurskrävande hantering som inte står i proportion till nyttan.

Intresset av att bevara bevismaterial torde vara störst vid grova våldsbrott och allvarlig sexualbrottslighet. Vid sådana brott finns ofta både starka allmänna och enskilda intressen av att bevisningen finns tillgänglig även efter en avslutad process. Vidare är det i dessa fall vanligt förekommande med teknisk bevisning som skulle kunna bli föremål för förnyad teknisk undersökning eller på annat sätt i framtiden kunna berika utredningen.

Vid gränsdragningen av vilka brott som skulle kunna omfattas av en lagstiftning är ett alternativ att utgå från det stadgade minimi- straffet. Om man först ser till sexualbrotten är det i så fall rimligt att den nedre gränsen går vid brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Detta skulle innebära att bl.a. våldtäkt och våldtäkt mot barn omfattades. När det gäller våldsbrottslighet skulle däremot grov misshandel, bortsett från synnerligen grov misshandel, falla utanför tillämpningsområdet med en sådan utgångspunkt. Detta är inte helt tillfredsställande, eftersom den brottsrubriceringen kan inrymma mycket grova våldsbrott. Även i förening med vållande till annans död skulle grov misshandel falla utanför tillämpningsområdet. Rån av normalgraden, som har ett straffminimum på fängelse i ett år, skulle också falla utanför. En nackdel med en utvidgning till dessa brott är dessutom att de är vanligt förekommande, vilket skulle innebära en omfattande hantering av bevisföremål även efter att ett mål är slutligt avgjort.

Eftersom en reglering om kvardröjande beslag efter laga kraft bör vara av undantagskaraktär, kan en nedre gräns vid tvåårsbrotten å andra sidan vara för låg. Exempelvis är våldtäkt en vanlig brottstyp där bevisbeslag ofta görs. Det kan därför diskuteras om inte brott med ett straffminimum om fyra år i stället borde utgöra utgångspunkt.

Det förda resonemanget visar på svårigheterna att hitta en rimlig balans vid de avvägningar som måste göras om bestämmelser om kvardröjande beslag efter laga kraft ska införas.

En ytterligare fråga är om det bör vara åklagarens eller domstolens bedömning av brottsrubriceringen som ska vara

utgångspunkten för frågan om bevisbeslaget ska bestå eller inte. Om den tilltalade är ensam gärningsman och döms för brottet, borde rimligen domstolens bedömning vara avgörande. När flera gärningsmän dömts i olika utsträckning för samma händelse är saken emellertid inte lika självklar. Vidare borde vid en frikännande dom, i avsaknad av rättens ställningstagande, åklagarens brottsrubricering ligga till grund för rättens ställningstagande i beslagsfrågan. Det sagda innebär enligt utredningens mening att utformningen av en reglering om bevarande av bevisbeslag efter laga kraft riskerar att bli komplicerad, ologisk och svårtillgänglig.

För att syftet med en reglering ska kunna uppnås krävs vidare att bevisbeslag kan bestå även i de fall förundersökningen eller åtalet läggs ner eller åtal inte väcks. Ett beslut om beslagets bestånd skulle i sådant fall fattas av åklagare eller annan förundersökningsledare. Beslutet skulle, till skillnad från domstolens ställningstagande, kunna grunda sig även på om ett fortsatt beslag kan antas ha någon framtida betydelse från bevissynpunkt. Enligt utredningens uppfattning är det nämligen skillnad på om det är åklagaren eller domstolen som tar ställning till bevisningens eventuella framtida värde från bevissynpunkt. Det framstår som mer stötande att domstolen i samband med en frikännande dom gör en sådan bedömning än om åklagaren i samband med att t.ex. en förundersökning läggs ner gör samma ställningstagande. Det är inte heller relevant att jämföra en lagakraftvunnen dom med en nedlagd förundersökning eller ett beslut om att inte väcka åtal. En nedlagd förundersökning kan t.ex. i princip återupptas om det framkommer nya omständigheter av betydelse, medan en lagakraftvunnen dom bara kan ändras om målet tas upp nytt sedan resning beviljats.

Liksom i frågan om brottsrubricering riskerar den nu beskrivna skillnaden mellan domstolens och förundersökningsledarens utgångspunkter vid ställningstagandet i beslagsfrågan att leda till ett svårtillgängligt regelverk med olika bestämmelser för olika situationer.

Ytterligare en aspekt som måste beaktas är om en beslagsreglering av aktuellt slag går att förena med proportionalitetsprincipen i 27 kap. 1 § tredje stycket RB. Principen innebär att beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden kan innebära för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Det första ledet, ”skälen för åtgärden”, innebär väsentligen en bedömning av

betydelsen av bevisbeslagets bestånd för den fortsatta utredningen. Som tidigare nämnts är det inte lämpligt att domstolen gör ett sådant ställningstagande vid en friande dom. Det kan nämligen uppfattas som stötande att domstolen frikänner en tilltalad samtidigt som resonemanget i beslagsfrågan leder till slutsatsen att det ändå finns ett utredningsintresse som motiverar fortsatt beslag.

När det gäller fortsatt beslag i avvaktan på lagakraftvunnen dom innebär utredningens förslag att bevisbeslag som huvudregel ska bestå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Genom denna presumtion har det allmännas intresse av att bevara bevisföremål till processens slut beaktats. Endast den enskildes intresse av att snabbt få tillbaka egendomen ska alltså bedömas av domstolen.

Vid fortsatt beslag efter lagakraftvunnen dom skulle det däremot inte vara lämpligt med en presumtion för att bevisbeslaget ska bestå. Utgångspunkten måste i stället vara den motsatta, nämligen att en eventuell reglering bör ha undantagskaraktär. Utredningsintresset kan därför inte på motsvarande sätt som vid beslag i avvaktan på laga kraft beaktas redan genom utformningen av lagtexten. Utredningen har på grund härav svårt att se hur en reglering om kvardröjande beslag efter laga kraftvunnen dom skulle kunna utformas utan att proportionalitetsprincipen helt måste åsidosättas i samband med sådana beslut.

Utredningens sammantagna bedömning av det som sagts ovan är att en reglering som innebär att bevisbeslag ska kunna bestå även efter att en dom vunnit laga kraft inte bör införas. Ett starkt skäl för denna ståndpunkt är att det framstår som högst osäkert om bestämmelser med sådant innehåll kan anses förenliga med Europakonventionen i de fall den beslagtagna egendomen har något som helst värde. Därtill kommer att bestämmelserna skulle bli mycket komplicerade med olika lösningar för olika situationer. Ett annat skäl är den omständigheten att domstolen vid sitt ställningstagande inte kan tillåtas värdera bevisföremålets framtida betydelse för utredningen, vilket omöjliggör en tillämpning av proportionalitetsprincipen. Syftet med att införa en reglering – nämligen att beslagttaget material vid en framtida förnyad teknisk undersökning skulle kasta nytt ljus över utredningen – bör enligt utredningen i stället i stor utsträckning kunna tillgodoses genom en utökad möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att omhänderta spår utan tillämpning av beslagsreglerna.



### 13.3.3 Bevismaterial som inte ska tas i beslag

Finns det anledning att undanta vissa typer av bevismaterial från beslagsreglerna?

**Förslag:** Bevisföremål ska normalt omhändertas i stället för att tas i beslag, om föremålet saknar eller har endast ringa värde och ingen kan antas göra anspråk på det. Reglerna om beslag ska då inte vara tillämpliga.

I det föregående har behandlats frågor som rör bevarande av bevismaterial som formellt tas i beslag. Det förekommer emellertid också att material som kan antas ha betydelse för brottsutredningen på ett informellt sätt omhändertas utan att beslagsreglerna tillämpas. Förfarandet är oreglerat. Ofta gäller omhändertagandet värdelösa föremål som upphittas i anslutning till en brottsplats och som genom t.ex. besudlingar av olika slag kan förväntas ge ledtrådar om gärningsmannen. Exempel på sådana spår är cigarettfimpar, pappersnäsdukar, tomma flaskor, patronhylsor, plastpåsar och brandrester. Även besudlingarna som sådana, t.ex. kroppsvätskor och fingeravtryck, brukar räknas som spår. Mark- och vattenprover som tagits i miljömål är andra exempel. Enligt kommentaren till rättegångsbalken ska det röra sig om föremål som varken har något värde eller är i någons besittning (Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, 27:6).

Polisrättsutredningen ansåg att förfarandet att formlöst omhänderta föremål är godtagbart under förutsättning att det rör sig om värdelösa föremål som ingen gör anspråk på (SOU 1995:47 s. 356). Någon legaldefinition av spårbegreppet finns dock inte.

Om ett bevisföremål saknar värde och ingen gör anspråk på det finns det enligt utredningens mening inte något rättssäkerhetsintresse som motiverar att beslagsreglerna tillämpas. Det kan därför finnas anledning att överväga en reglering som uttryckligen undantar sådana föremål från beslagsreglerna.

För att säkra spår av blod och sekret används ofta s.k. topsning. I vissa fall tas då själva topsen med besudlingen i beslag. Vad som bara omhändertas och vad som beslagtas varierar emellertid mellan olika myndigheter och beslutsfattare och det finns ingen enhetlig praxis på området. En lagfäst skiljelinje mellan beslag och omhändertagande skulle enligt utredningen bidra till en ökad enhetlighet vid hanteringen av bevismaterial.

En ordning som innebär att ekonomiskt betydelselösa föremål och spår kan hanteras genom ett förenklat förfarande bör enligt utredningen också leda till en större effektivitet i den brottsutredande verksamheten. Beslagshanteringen i framför allt större ärenden med omfattande beslag är ofta resurskrävande både för den utredande personalen och för förundersökningsledaren. Exempel på tidskrävande moment är beslagsdokumentationen och den löpande prövningen av beslagets fortsatta bestånd. Det kan också vara resurskrävande att utreda och fastställa till vem ett betydelselöst föremål ska hävas.

Mot bakgrund av det anförda är utredningen av uppfattningen att fler föremål än för närvarande bör kunna omhändertas i stället för att tas i beslag och att detta bör lagregleras.

Den ena förutsättningen som bör vara uppfylld för att ett omhändertagande i spårsäkran syfte utan beslag ska komma ifråga är att bevismaterialet bedöms sakna ekonomiskt värde eller i vart fall bedöms ha ett ringa värde. I annat fall skulle regleringen medföra rättssäkerhetsförluster i förhållande till om materialet i stället tas i beslag.

Den andra förutsättningen bör vara att det inte kan antas finnas någon som kommer att göra anspråk på föremålet. Även om detta rent objektivt kan betraktas som värdelöst eller mindre värdefullt, kan en eventuell anspråkstagare av andra skäl ändå vilja ha tillbaka det. Om beslagsreglerna i denna situation inte tillämpas, kan den enskilde inte med framgång kräva tillbaka egendomen, såvida det inte även för omhändertagna föremål skulle finnas regler om t.ex. domstolsprövning och hävande. Sådana regler skulle dock onödigtvis komplicera förfarandet.

Det kan diskuteras om det bör tillmätas betydelse att ett föremål, som i övrigt uppfyller kraven för ett omhändertagande, finns i någons besittning. Ett exempel kan vara att en tomburk anträffas i en bostad. I ett sådant fall – till skillnad från om burken upphittats utomhus – får bostadsinnehavaren anses vara i besittning av föremålet.

Enligt utredningens mening behöver inte besittningsförhållandet under nyss angivna förutsättningar ha någon betydelse vid bedömningen av om föremål kan omhändertas. Det förefaller inte finnas något skäl till varför exempelvis en cigarettfimp ska behöva beslagas enbart av den anledningen att någon är i besittning av den.

Om den brottsutredande myndigheten i bevissyfte omhändertar t.ex. en tomflaska bör denna alltså av smidighets- och effektivitets-skäl kunna hanteras utan tillämpning av beslagsreglerna. Detta förutsätter dock att det inte finns några tveksamheter från rättssäkerhetssynpunkt mot ett sådant förfarande. Utgångspunkten är därför att den egendom som kommer ifråga för ett sådant omhändertagande ska vara av sådant slag att det inte finns något behov av särskilda regler till skydd för den enskildes rättssäkerhet.

Enligt utredningens mening bör det vara tillräckligt att föremålet *kan antas* sakna anspråkstagare. Att uppställa ett högre krav än så framstår inte som nödvändigt med tanke på den typ av material som regleringen ska ta sikte på. Om det skulle visa sig att någon efter det att åtgärden vidtagits framställer anspråk på det omhändertagna föremålet, bör detta i praktiken kunna lösas genom att det i efterhand förordnas om beslag. Reglerna i 27 kap. RB blir då tillämpliga.

Föremål som typiskt sett bör kunna komma ifråga för omhändertagande i stället för beslag är cigarettfimpar, pappersnäsdukar, tomma flaskor, glasskärvor, tygstycken, plastpåsar och andra liknande föremål som kan antas ha betydelse i brottsutredningen. Även förstörda klädesplagg, t.ex. en sönderskuren eller blodig tröja, bör kunna omhändertas under förutsättning att det kan antas att det saknas anspråkstagare. Topsar, tejpbitar och andra hjälpinstrument som använts för att säkra besudlingar och fingeravtryck bör – av närmast självklara skäl – regelmässigt hanteras utanför beslagsinstitutet. Sådant material får anses utgöra en del av det spår som säkrats.

Att fastställa om ett föremål saknar ekonomiskt värde torde i praktiken inte välla några större problem för den som ska tillämpa reglerna. Gränsdragningsproblem kan emellertid uppstå med föremål som har ett ringa, men inte obetydligt, värde. Exempel på detta kan vara klädesplagg – t.ex. all dagliga och begagnade t-tröjor, byxor och skor – som inte är förstörda vid anträffandet. Om någon kan antas göra anspråk på föremålet ska det i enlighet med vad som sagts ovan tas i beslag. Om ägaren däremot uppger att han eller hon inte är intresserad av ett återställande eller om föremålet uppenbart kan betraktas som övergivet, uppkommer frågan om beslag ändå ska ske med hänsyn till värdet. Utredningens uppfattning är att det i ett sådant fall ska vara möjligt med ett informellt omhändertagande.

Detta synsätt innebär en utvidgning av vad som i dagsläget anses kunna hanteras utanför beslagsinstitutet. Frågan är då var gränsen går för när ett beslag måste ske. En riktlinje kan enligt utredningens mening vara ett värde på några hundra kronor. Föremål som är mer värdefulla än så bör redan från början, även om det saknas anspråkstagare, tas i beslag för att underkastas de regler om exempelvis vård och förvaring som gäller för beslagtaget gods.

Avsikten är att endast "rena" bevisföremål ska undantas från bestämmelserna om beslag. Nästan uteslutande torde det handla om material som ska analyseras i syfte att få fram DNA eller fingeravtryck. Egendom som tas av helt eller delvis andra skäl, t.ex. i förverkande- eller återställandesyfte, måste även fortsättningsvis behandlas som beslag. Även om t.ex. en kniv som misstänkts vara ett mordvapen saknar anspråkstagare och dessutom har ett ringa ekonomiskt värde, förutsätter reglerna om förverkande att föremålet tas i beslag.

Misstänkt narkotika, som ska förverkas om det visar sig vara en olaglig substans, ska också alltid tas i beslag.

Vid återställandebeslag ligger det i sakens natur att det finns någon som gör eller förväntas göra anspråk på föremålet eller handlingen, vilket innebär att ett förfarande utan tillämpning av beslagsreglerna är uteslutet.

Den befattningshavare som verkställer t.ex. en husrannsakan eller en kroppsvisitation beslutar om föremål som därvid påträffas ska tas i beslag. Om föremålet påträffas under andra omständigheter är det förundersökningsledaren eller åklagaren som beslutar om åtgärden, såvida det inte föreligger fara i dröjsmål. Verkställs beslaget av annan än förundersökningsledaren eller åklagaren ska en anmälan skyndsamt göras till denne, som beslutar om beslaget ska bestå (27 kap. 4 § RB).

Enligt utredningens uppfattning är det inte nödvändigt att ha motsvarande reglering beträffande omhändertagande av spår-föremål. I dagsläget torde det förhålla sig så att t.ex. kriminaltekniker eller polismän i yttre tjänst som kommer till en brottsplats antingen själva eller i samråd med förundersökningsledaren bestämmer vad som ska spårsäkras. Denna ordning behöver inte formaliseras på motsvarande sätt som beslag. I de fall beslag ska fastställas kan dock förundersökningsledaren, om föremålet i stället för beslag bör omhändertas i bevissäkrande syfte, besluta att beslaget ska hävas för att i stället betraktas som ett spår som kan

hanteras utanför beslagsinstitutet. Att så kan ske får anses följa av den nuvarande lagstiftningen om beslag.

Dokumentationen av beslag fungerar enligt vad Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) har framfört mycket bra genom den nationella systemlösningen TVÅNG. SKL har framhållit att en motsvarande rutin är önskvärd även för spårmaterial för att uppnå en identifierbar och kvalitetssäker dokumentation.

Vid polismyndigheternas tekniska rotlar används ett särskilt ärendehanteringssystem, TekPro, för registrering av spårmaterial. Om det i en brottsutredning görs en teknisk undersökning skapas ett ärende i TekPro. Även gods som tagits i beslag registreras i systemet. Beslag kan således finnas upptagna i både TekPro och TVÅNG. Det som registreras i TekPro kan vara topsar med DNA-besudlingar, cigarettfimpar, glasbitar eller avgjutningar från exempelvis brottsverktyg. Vid registreringen får spåret eller föremålet ett diarienummer. Spårnumret kopplas ihop med brottets anmälningsnummer, det s.k. K-numret, för att ge god sökbarhet. I TekPro finns också möjlighet att exempelvis ange var spårmaterialen förvaras. Det kan nämnas att det vid Stockholmspolisen sedan några år tillbaka finns ett särskilt rum där alla spår förvaras. TekPro uppges numera vara ett välfungerande och ändamålsenligt system för registrering av spårmaterial. En fördelaktig funktion är att en begäran om undersökning av spår kan skickas elektroniskt från TekPro till SKL.

Eftersom förfarandet med informella omhändertaganden enligt vad utredningen föreslår ska undantas från reglerna om beslag, är det av väsentlig betydelse att det finns välfungerande dokumentationssystem även för spårmaterial. Det får ankomma på respektive brottsutredande myndighet att närmare utreda hur ett sådant system bör utformas. TekPro förefaller tjäna som en god utgångspunkt.

### Bevarande av spårföremål

<p><b>Bedömning:</b> Bestämmelser gällande bevarande av bevisföremål som omhändertagits bör närmare utformas av berörda myndigheter.</p>
--

Utredningen föreslår alltså utökade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna att på ett informellt sätt omhänderta vissa bevisföremål utan tillämpning av beslagsreglerna. Detta innebär bl.a. att reglerna om hävande av beslag i 27 kap. RB inte ska tillämpas, dvs. omhändertagandet kan bestå även efter det att brottsutredningen avslutats eller domen vunnit laga kraft.

Som nämnts tidigare finns i dag en tydlig strävan mot att bevismaterial i större utsträckning ska bevaras för framtiden. Mot bakgrund av utvecklingen på kriminalteknikens område finns det nämligen goda skäl att utgå från att förnyade tekniska undersökningar av gammalt spårmaterial kan tillföra utredningar nya och väsentliga uppgifter. En grundförutsättning för att detta ska vara möjligt är att insamlade spår på ett tillfredsställande sätt bevaras även efter att förundersökningen avslutats. Såväl det allmänna som den enskilde kan ha ett intresse av en sådan ordning.

Utgångspunkten bör vara att omhändertaget bevismaterial av betydelse – oavsett brottets karaktär – alltid ska sparas av den brottsutredande myndigheten till dess utredningen avslutats. Om åtal väckts bör omhändertagandet bestå till dess domen vunnit laga kraft. När det gäller bevarande för tid därefter är det rimligt att göra skillnad på material som tagits om hand i samband med allvarlig brottslighet och sådant som omhändertagits i andra fall.

En annan förutsättning som bör vara uppfylld för fortsatt bevarande är att bevismaterialet bedöms kunna tillföra utredningen information av betydelse i framtiden. Att det t.ex. från en tomflaska, en näsduk eller ett klädesplagg i ett mordfall endast kunnat extraheras en del av en DNA-profil kan utgöra skäl för att föremålet ska behållas. Detsamma kan gälla en tops med besudling som vid analysen gett samma resultat och inte helt förbrukats. Om det däremot visar sig att ett föremål inte bär några spår och det inte heller i framtiden bedöms kunna berika utredningen finns det i regel inte skäl att spara det.

Ett ställningstagande att bevara omhändertaget material behöver enligt utredningens mening inte mynna ut i ett formellt beslut. Bedömningen bör kunna göras av befattningshavare vid exempelvis polisens tekniska rotlar eller motsvarande. I tveksamma fall kan kontakt tas med förundersökningsledaren eller den person som handlagt ärendet hos SKL.

Nästa fråga är hur länge omhändertaget bevismaterial ska sparas. Preskriptionsreglerna i 35 kap. brottsbalken (BrB) kan därvid ge viss vägledning.

Den absoluta preskriptionstiden för allvarigare brottslighet – med undantag för t.ex. mord som numera inte preskriberas alls – är som huvudregel 30 år, dvs. i inget fall får påföljd ådömas någon om denna tid förflutit sedan dagen då brottet begicks (35 kap. 6 § tredje punkten BrB). Det är svårt att finna något skäl för att bevismaterial som härrör från allvarliga brott som preskriberas ska bevaras längre tid än så. Den enda situation där ett ännu längre bevarande kan få praktisk betydelse är när en tilltalad dömts för ett sådant brott och ett resningsförfarande inleds mer än 30 år efter brottsdatumet, samtidigt som det är aktuellt med t.ex. en förnyad teknisk undersökning eller motsvarande av bevisföremålet. Möjligheten för den tilltalade att beviljas resning är nämligen inte begränsad av preskriptionstiderna, dvs. det finns i teorin ingen bortre tidsgräns för när resning kan beviljas till förmån för den tilltalade. Ett sådant säreget fall bör man dock kunna bortse från.

Utgångspunkten kan därför vara att spårmaterial som omhändertagits i samband med allvarliga brott som preskriberas allra längst bör sparas i 30 år räknat från brottsdatumet. När det gäller mord och andra brott utan preskriptionstid är det tänkbart att tiden för bevarande ska vara längre än så. De tider som gäller för gallring av uppgifter i det s.k. spårregistret kan då vara av intresse. Spårregistret innehåller uppgifter om resultatet av DNA-analyser som gjorts under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person (25 § polisdatalagen [1998:622]). Uppgifter i spårregistret ska enligt 27 § tredje stycket samma lag gallras 30 år efter registreringen, såvida inte uppgiften härrör från utredning av brott som inte preskriberas. Gallring av uppgiften ska då ske först 70 år efter registrering. I förarbetena anges att en effektiv brottsutredning förutsätter att spår som analyserats under utredning av brott sparas i princip så länge som det kan antas att någon kan ställas till svars för en gärning, vilket ytterst bestäms av hur länge förövaren är i livet. En frist om 70 år ansågs av regeringen vara tillräckligt lång tid (prop. 2009/10:50 s. 25). Det kan tilläggas att den trettioåriga fristen för övrigt bestämdes med hänsyn till bestämmelsen om absolut preskription i 35 kap. 6 § BrB (SOU 1996:35). Mot bakgrund av det anförda är det rimligt att omhändertagna bevisföremål som längst bevaras i 70 år.

Vad utredningen nu redogjort för får ses som utgångspunkter som framstår som rimliga vad gäller bevarande av spårmaterial. Utredningen anser dock att bestämmelser på detta område inte behöver regleras i lag. Det förefaller mer ändamålsenligt att de

myndigheter som praktiskt ska hantera bevismaterialet också bestämmer reglernas närmare utformning. En aspekt kan t.ex. vara hur känsligt en viss typ av material är för långtidsförvaring. Det är inte meningsfullt att material sparas längre tid än det är användbart. En annan fråga av betydelse för myndigheterna är hur och var olika typer av spår och material bäst bör förvaras för att underlätta hanteringen samt ge goda förutsättningar för eventuella förnyade analyser.

## 13.4 Kopiering av beslagttaget material

### 13.4.1 Inledning

Det är mycket vanligt att brottsutredande myndigheter av olika skäl kopierar beslagttaget material, både fysiska skriftliga handlingar och elektronisk information som lagrats i t.ex. datorer. Förfarandet är oreglerat, men har behandlats i flera tidigare utrednings-sammanhang samt i rättsfall. Förfarandet har också berörts av JK och JO, som båda bl.a. framfört att det finns behov av lagreglering på området.

I bl.a. rättsfallet NJA 1988 s. 471 har slagits fast att kopior inte utgör beslagttagen egendom, vilket innebär att beslagsreglerna i t.ex. 27 kap. RB inte är tillämpliga på kopierat material som finns kvar när ett beslag hävts. Om ett beslag kopieras och därefter hävs, berövas den som drabbats av åtgärden möjlighet att få rättens prövning av beslagsbeslutets giltighet – förutom i vissa undantagsfall när frågan även har betydelse för t.ex. fördelningen av rättegångskostnader – eftersom saken förfallit i och med upphävandet av beslaget (jfr NJA 1977 s. 573). HD uttalade i 1988 års fall att om ett sådant förfarande inte grundats på önskemål eller medgivande från den drabbade, kan det inte heller anses väl förenligt med grunderna för bestämmelserna om rätt att begära domstolsprövning av beslag. Avsaknaden av reglering innebär också att det är osäkert hur kopiorna ska hanteras när de inte längre behövs. Invändningarna rör alltså inte i första hand själva förfaringssättet att kopiera material som tagits i beslag, utan snarare bristen på regler som styr hanteringen av kopiorna när beslaget väl upphört.

Tvångsmedelskommittén föreslog att det även efter att ett beslag hävts skulle finnas möjlighet att begära rättens prövning, under förutsättning att det existerade kopior hos de brotts-



utredande myndigheterna. Om prövningen resulterade i ett bifall skulle domstolen enligt förslaget förordna att alla kopior skulle förstöras (SOU 1984:54 s. 207 ff.). Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning, vilket hängde samman med att användning av överskottsinformation inte ansågs lämpligt att reglera (prop. 1988/89:124 s. 29 ff.).

Polisrättsutredningen, som också behandlat frågan om kopiering, ansåg att förfarandet med att kopiera beslagtagna egendom och därefter häva beslaget bör godtas. Detta eftersom rättens prövning ändå inte kan resultera i något förbud för polisen att använda den information den redan har fått tillgång till. Att införa ett sådant förbud skulle enligt Polisrättsutredningen inte stå i överensstämmelse med det svenska rättssystemet och tanken avfärdades därför (SOU 1995:47 s. 414 f.).

JK har vid några tillfällen gett uttryck för uppfattningen att beslagtagna material inte bör kopieras innan beslagsfrågan prövats av rätten (se t.ex. JK:s beslut 2001-05-17, dnr 2806-0021). JK:s synsätt torde avse fall då den enskilde motsätter sig beslag eller kopiering, eftersom det endast är denne som kan påkalla rättens prövning. När det finns ett samtycke från den enskilde har JK dock ansett att kopiering kan utgöra en mindre ingripande åtgärd och därför bör övervägas om alternativet är att t.ex. beslagta datorutrustning och avlägsna den från platsen (se det nyss nämnda beslutet från 2001 samt JK:s beslut 2001-01-22, dnr 3954-99-40). JK har också uttalat att kopiering kan övervägas om beslagsalternativet innebär en stor olägenhet för den berörde genom att han eller hon under längre tid inte får tillgång till t.ex. bokföringshandlingar (JK:s beslut 1978-04-19, dnr 1191-77-21). JK:s allmänna ståndpunkt synes sammanfattningsvis vara att kopiering i första hand bör användas om detta innebär en fördelaktig och mindre ingripande åtgärd från den drabbades synpunkt.

Sammantaget kan sägas att det övergripande argumentet mot kopiering består i att den enskilde undandras möjligheten till en domstolsprövning av beslagets laglighet om materialet kopierats innan beslaget upphävs. Samma information finns då kvar, oavsett det ursprungliga beslagsbeslutets eventuella riktighet, och den fortsatta hanteringen är oreglerad. Beslagsreglerna sätts på detta vis ur spel, vilket bl.a. kan hävdas skapa utrymme för missbruk av det kopierade materialet.

Kopiering av beslagttaget material kan emellertid ofta också ligga i den enskildes intresse. Om kopiering tillåts ske kan han eller hon nämligen mycket snabbare få tillbaka det som tagits i beslag. Intrånget minskar därmed. Vidare innebär kopieringsförfarandet, inte minst när det gäller beslag i IT-miljö, många fördelar i effektivitets-, utrednings- och rättssäkerhetskänseende. När det gäller beslag av skriftliga handlingar används kopiering bl.a. för att tillföra förundersökningen den information som en originalhandling innehåller. I mål rörande ekonomisk brottslighet är metoden ofta också en förutsättning för att parterna samt domstolen ska få tillgång till allt material samtidigt och för att en huvudförhandling ska kunna genomföras.

De fördelar som kopiering innebär talar med styrka för att förfarandet generellt sett måste vara tillåtet. Detta torde det inte heller råda några delade meningar om. Sverige har också under-tecknat Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och dess tilläggsprotokoll. Ett av konventionens syften är att åstadkomma nationella processrättsliga regler som syftar till att säkerställa dels en effektiv utredning och lagföring av IT-relaterade brott och andra brott som begås med hjälp av datorer, dels ett tillvaratagande av bevisning i elektronisk form. Av artikel 19 punkten 3 i konventionen framgår bl.a. att konventionsstaterna ska ha regler som gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att göra och behålla en kopia av datorbehandlingsbara uppgifter som säkras genom husrannsakan, beslag eller på motsvarande sätt. Inskränkningar av möjligheten att kopiera i första hand datalagrad information skulle alltså kunna strida mot Sveriges åtaganden enligt konventionen. Anpassningen av det svenska regelverket till konventionen behandlas ingående i Ds 2005:6 *Brott och brottsutredning i IT-miljö*, som har remissbehandlats men hittills inte har lett till några lagstiftningsåtgärder

#### 13.4.2 Bör kopiering av beslag regleras?

<p><b>Förslag:</b> Det ska framgå av lag att kopiering av beslagtagna egendom får ske.</p>
--

Utredningen anser, som framgått ovan, att kopiering av beslagsmaterial måste vara tillåtet. Frågan är om förfarandet bör författningsregleras.

Kopiering används i mycket stor utsträckning av de brottsutredande myndigheterna. Dagens teknik och den ständigt pågående utvecklingen på området gör att kopiering av främst datalagrad information med stor säkerhet också kan förutspås öka i omfattning. Lagringskapaciteten i informationsbärarna, t.ex. datorer, fickminnen och mobiltelefoner, ökar också i storlek. Det innebär att den kopierade mängden elektronisk information som bl.a. den s.k. speglingstekniken för med sig i motsvarande mån ökar. Många av de uppgifter och handlingar som förr endast fanns i pappersform finns numera bara tillgängliga i elektronisk form. Ett sådant exempel är fakturor och andra handlingar som kan vara av intresse i bokföringssammanhang. Ett annat exempel är att den korrespondens som tidigare skedde brevledes eller per telefon numera ofta sköts via e-post. Beslag och kopiering av t.ex. en hårddisk kan alltså innebära att en överföring av stora mängder information sker.

Redan dessa omständigheter talar för att de brottsutredande myndigheternas möjlighet att kopiera beslagtaget material bör författningsregleras. Enligt utredningens uppfattning framstår det inte som rättssäkert att ett sådant vanligt förekommande arbetssätt i ett tvångsmedelssammanhang förblir helt oreglerat. De krav på tydlighet och legitimitet som såväl berörda myndigheter som enskilda rimligen bör kunna förvänta sig leder till samma slutsats.

### 13.4.3 Förutsättningar för kopiering

<p><b>Bedömning:</b> Det bör inte uppställas några särskilda förutsättningar för att beslag ska få kopieras.</p>
--

Utgångspunkten är alltså att det ska regleras i lag att kopiering får ske. Frågan är om det också bör uppställas några särskilda begränsningar eller krävas att vissa förutsättningar är uppfyllda för att åtgärden ska få genomföras.

Ett argument för kopiering är som tidigare nämnts att myndigheterna kan tillmötesgå den drabbades önskemål om att snabbt få tillbaka sin egendom om kopiering sker. Särskilt när

beslaget avser datorer och liknande utrustning finns det ofta ett sådant intresse. Detsamma kan gälla bokföringsmaterial och andra skriftliga handlingar som behövs i den löpande verksamheten. Kopiering i dessa sammanhang sker inte sällan i samförstånd mellan den brottsutredande myndigheten och den drabbade. Det kan därför övervägas om inte en grund för kopiering bör vara att den drabbade medger det.

Samtycke i tvångsmedelssammanhang är dock inte något självklart. Det framstår t.ex. som särskilt tveksamt att lägga ett krav på samtycke till grund för ett beslut om själva tvångsmedlet. Den rådande uppfattningen i doktrinen synes vara att samtycke till tvångsåtgärder i princip inte bör tillmätas betydelse såvida det inte finns ett uttryckligt lagstöd (se t.ex. Lindberg, s. 51 ff.). I svensk rätt finns ett sådant stöd i bl.a. 28 kap. 1 § RB gällande husrannsakan som den enskilde själv framställt önskemål om. Det huvudsakliga skälet mot att grunda beslut om tvångsmedel på medgivande är att den person som åtgärden riktar sig emot, oavsett om denne är misstänkt eller inte, kan känna sig tvingad att lämna sitt tillstånd. Medgivandet blir då inte frivilligt. Utgångspunkten är därför att försiktighet bör iaktas vid överväganden av nu aktuellt slag.

När det gäller kopiering kan konstateras att det inte är fråga om samtycke till beslutet om beslag utan snarare till en omständighet kring själva verkställigheten av beslutet. Det kan naturligtvis vara så att den enskilde kan uppleva situationen som tvingande, även om frågan inte gäller användningen av tvångsmedlet som sådant. Å andra sidan torde det i merparten av de fall som regeln huvudsakligen skulle ta sikte på, t.ex. beslag av datorer och liknande utrustning, finnas ett verkligt intresse hos den enskilde att snabbt få tillbaka sin egendom när tvångsåtgärden väl beslutats. Utredningen anser därför att förekomsten av ett samtycke i ett enskilt fall kan utgöra grund för kopiering.

Om kopiering endast tilläts i händelse av samtycke skulle dock regleringens tillämpningsområde bli för snävt. Kopieringsförfarandet måste också kunna användas i andra fall. Kraven bör vara relativt lågt ställda för att inte hindra att brottsutredningar bedrivs på ett effektivt sätt eller på annat sätt innebära att beslagshandlingen blir otymplig eller betungande. Om den brottsutredande myndigheten bedömer att kopiering i ett enskilt fall kan innebära en fördel bör det i princip inte heller finnas något hinder mot att åtgärden vidtas. I fråga om skriftliga handlingar bör det

t.ex. alltid finnas möjlighet till kopiering om detta behövs för att upprätta ett fullständigt förundersökningsprotokoll. Vid fall av misstänkt ekonomisk brottslighet finns det generellt sett väldigt ofta anledning att kopiera de relevanta handlingarna och därefter häva beslaget. Det bör framhållas att proportionalitetsprincipen torde innebära att kopiering alltid bör övervägas om detta kan begränsa intrånget för den enskilde genom att beslaget då ofta helt eller delvis kan hävas tidigare än vad som annars skulle vara fallet.

Mot bakgrund av vad som nu anförts bör förslaget till lagstiftning i princip endast innebära en kodifiering av den praxis som råder, dvs. att kopiering får användas när det finns skäl för det. Utrymmet för de brottsutredande myndigheterna att kopiera beslagttaget material kommer då även fortsättningsvis att vara stort.

Kopiering aktualiseras i första hand i samband med bevisbeslag. Även i samband med beslag för att utreda frågan om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § BrB torde kopiering kunna komma till användning. De beslag som görs i sådant syfte, och som för övrigt kan sägas vara en form av bevisbeslag, omfattar nämligen inte sällan skriftliga handlingar. Däremot torde kopiering i princip aldrig komma ifråga vid rena förverkande- eller återställandebeslag. I vissa fall kan dock ett beslag ha flera grunder. Exempelvis är det inte ovanligt att det beslagtagna materialet kan antas dels utgöra bevisning, dels vara förverkat på grund av brott. Förfalskade handlingar är ett sådant exempel. Bestämmelserna om kopiering bör därför inte vara uttryckligen reserverade för vissa typer av beslag, även om de i praktiken sällan torde behöva tillämpas vid annat än bevisbeslag.

#### 13.4.4 Särskilt om kopiering av datalagrad information

**Bedömning:** Det inte är lämpligt att i författning införa begränsningar av de olika tekniska metoder som kan användas i samband med kopiering av beslagttaget material.

Kopiering i traditionell bemärkelse, t.ex. fotokopiering av handlingar, innebär att just den information som är relevant för utredningen kan väljas ut och mångfaldigas. Annorlunda kan det förhålla sig vid kopiering av datainformation, beroende på vilken teknik som används.

I tidigare avsnitt har redogjorts för två olika metoder som används när information ska säkras vid beslag i IT-miljö. Selektiv kopiering kan användas för att framställa kopior av specifika dokument eller filer. Denna teknik kan sägas motsvara fotokopiering, eftersom den skapar begränsat med överskottsinformation. För att metoden ska komma till sin rätt krävs dock att den som ska verkställa åtgärden är väl medveten om exakt vad som ska tas i beslag samt var denna information finns lagrad. I vissa fall kan det vara nära nog omöjligt att finna de relevanta uppgifterna utan en mycket omfattande och tidskrävande genomgång av det digitala lagringsutrymmet ifråga. Ett sådant arbete kan innebära ett betydande intrång för den som drabbas av åtgärden.

Den tidigare beskrivna speglingstekniken – som innebär att en exakt och oföränderlig kopia av den ursprungliga hårddisken framställs – skapar ofrånkomligen stora mängder överskottsinformation, eftersom allt material knappast är relevant för utredningen. Myndigheternas hantering av sådan information är i dagsläget oreglerad, såvida inte uppgifterna framkommit i samband med användning av hemliga tvångsmedel (se t.ex. 27 kap. 23 a § RB). Detta kan av integritetsskäl inge tveksamheter. Speglingstekniken möjliggör inte heller urskiljning av sådana handlingar som inte får tas i beslag enligt reglerna om beslagsförbud. Frågor med anknytning till beslagsförbudet behandlas närmare i avsnitt 13.5.

Speglingstekniken, som numera är en vedertagen arbetsmetod, innebär emellertid också stora fördelar. Eftersom den speglade kopian inte går att ändra, kan invändningar om manipulation av innehållet utredas lättare. Om det förekommit manipulativa åtgärder kan dessa spåras. Vidare ger tekniken möjlighet att återskapa raderade och överskrivna filer, vilket i många brottsutredningar kan vara av väsentlig betydelse. När den brottsutredande myndigheten i en säker miljö kan arbeta med en kopia minskar också risken för påverkan av materialet. Bevisvärdet av den information som säkras genom spegelkopiering torde generellt sett vara högt. Vidare måste utgångspunkten vara att – även om hela datorns innehåll blir tillgängligt för den brottsutredande myndigheten – undersökningens omfattning begränsas till sådant som är av betydelse för utredningen av det aktuella brottet.

De tveksamheter som speglingstekniken trots allt ger upphov till från integritetssynpunkt väcker frågan om det finns anledning att överväga någon form av begränsning av teknikens användnings-

område. Exempelvis skulle kunna föreskrivas att spegling endast får användas om det finns särskild anledning att anta att hanteringen av informationen kommer att ifrågasättas eller att det annars ska finnas särskilda skäl (jfr Ds 2005:6 s. 310 ff.).

Enligt utredningens uppfattning är dock en sådan gränsdragning mycket svår att göra i praktiken. Särskilt i inledningsfasen av en utredning kan det innebära stora svårigheter att förutspå hur ärendet kan komma att utveckla sig. Även om det inledningsvis t.ex. finns ett erkännande kan detta komma att ändras. En begränsningsbestämmelse som särskilt tar sikte på speglingstekniken skulle inte heller vara ändamålsenlig med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen. En sådan bestämmelse skulle således snabbt riskera att bli överspelad eller kräva justeringar.

Vad som med nuvarande reglering i ett enskilt fall begränsar användningen av speglingstekniken är i stället proportionalitetsprincipen. Om syftet med en kopiering är att säkra ett enstaka dokument och detta med enkelhet kan ske genom den selektiva metoden torde en totalkopiering av hårddisken vara i strid med det krav på proportionalitet som gäller vid verkställigheten av beslag.

Sammantaget anser utredningen att det inte är lämpligt att i författning införa begränsningar av de olika tekniska metoder som kan användas i samband med kopiering av beslagtaget material.

#### 13.4.5 Frågan om domstolsprövning

**Bedömning:** Det bör inte införas någon möjlighet till domstolsprövning av beslag som har hävts.

Så länge ett beslag består, och det inte är rätten som förordnat om åtgärden, kan den som beslaget riktats mot begära rättens prövning enligt 27 kap. 6 § RB. Om den beslagtagna egendomen däremot kopieras och beslaget sedan hävs, är domstolen förhindrad att pröva frågan om det fanns grund för beslutet om beslag (NJA 1977 s. 573). Detta innebär att den drabbade hamnar i en sämre situation än annars. HD har konstaterat att förfarandet att kopiera och sedan häva ett beslag inte varit förutsett i RB:s regler om beslag. Om ett sådant tillvägagångssätt inte grundats på ett samtycke från den enskilde är det enligt HD inte heller väl förenligt med grunderna

för bestämmelserna om rätt till domstolsprövning av beslag (NJA 1988 s. 471).

Frågan har, som tidigare berörts, uppmärksammats av bl.a. Tvångsmedelskommittén, som föreslog att rätten skulle kunna pröva beslag även om det upphört om det hos någon myndighet existerade kopior (SOU 1984:54 s. 207 ff.). Förslaget ledde inte till lagstiftning, vilket hängde samman med att användningen av överskottsinformation ansågs mindre väl lämpad för reglering (prop. 1988/89:124 s. 32). Polisrättsutredningen ansåg å sin sida att kopieringsförfarandet fick godtas, eftersom rättens prövning ändå inte kan resultera i ett förbud för de brottsutredande myndigheterna att använda det kopierade materialet samt att ett sådant förbud inte skulle överensstämma med det svenska rättssystemet (SOU 1995:47 s. 414 f.).

Utredningen delar uppfattningen att det ovan beskrivna tillvägagångssättet att först kopiera och sedan häva beslaget inte kan ha förutsetts vid införandet av beslagsbestämmelserna i RB samt att förfarandet – utan samtycke från den enskilde – är svårförenligt med rätten att begära domstolsprövning av beslag. Ett alternativ som kan övervägas är därför att införa en bestämmelse om rätt till domstolsprövning även i fall där beslaget hävts. För att en sådan regel ska få någon praktisk betydelse måste den dock, i händelse av att domstolen anser att det inte funnits skäl för beslaget, innefatta en möjlighet för rätten att förordna om den fortsatta hanteringen av det kopierade materialet. Enligt Tvångsmedelskommitténs förslag skulle de kopierade uppgifterna inte få utnyttjas om beslaget var ogrundat. Detta följde av den tvångsmedelslag som kommittén föreslog. Enligt kommittén skulle det dock vara en fördel om det också fanns möjlighet för domstolen att i dessa fall förordna att kopiorna omedelbart skulle förstöras. En sådan möjlighet föreslogs därför. Som nyss nämnts genomfördes inte förslagen.

Frågan om hur myndigheterna ska hantera kopierat material när beslaget hävts hänger till viss del samman med frågan om utnyttjande av överskottsinformation. Exempelvis kan en speglad kopia av en hårddisk innefatta sådan information. När det gäller uppgifter som framkommit vid användning av hemliga tvångsmedel är frågan numera reglerad (27 kap. 23 a § RB). Regleringen ansågs motiverad bl.a. mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis (prop. 2004/05:143 s. 30). I den promemoria (Ds 2003:13) som låg till grund för regeringens förslag behandlades endast sådan överskottsinformation som kommer



fram vid användning av hemliga tvångsmedel. Av bl.a. detta skäl ansåg sig regeringen sakna underlag för att också överväga en reglering av motsvarande information som framkommit vid användning av öppna tvångsmedel. Regeringen påpekade också att Europadomstolens praxis avseende artikel 8 i Europakonventionen i det aktuella avseendet rörde hemliga tvångsmedel. Vidare, uttalade regeringen, är det också vid användandet av sådana tvångsmedel som integritetsintresset gör sig tydligast gällande (a. prop. s. 30 f.).

Om det skulle införas en rätt till domstolsprövning av hävda beslag aktualiseras frågan om överskottsinformation på så vis att ett domstolsbeslut om förstörande av kopior bara skulle begränsa de brottsutredande myndigheternas möjlighet att disponera själva handlingen eller spegelkopian. För att en domstolsprövning ska fylla en funktion måste därför även möjligheten att använda den information som kopian bär kunna begränsas. För full genomslagskraft torde i princip krävas att myndigheterna förbjöds att använda felaktigt åtkommet material som bevisning. I praktiken skulle det innebära att en åklagare inte hade rätt att åberopa kopierad information som bevisning, om det bakomliggande beslutet om beslag inte varit lagligen grundat. Polisrättsutredningen ansåg att en sådan lösning inte står i överensstämmelse med det svenska rättssystemet och principen om den fria bevisföringen. Utredningen har samma uppfattning. En sådan reform, om den alls är önskvärd, bör föregås av en grundläggande utredning om användning av olovligt åtkommen bevisning i allmänhet. Utredningen kan inte se att en sådan översyn skulle vara påkallad.

Ett alternativ till de begränsningar som nyss beskrivits är att trots allt, utan några begränsningar i övrigt, ge domstolen möjlighet att förordna om förstöring av det kopierade materialet om det visar sig att det bakomliggande beslutet om beslag varit felaktigt. Ett sådant beslut skulle om inte annat ha ett signalvärde i förhållande till den enskilde. Åtgärden framstår dock som förhållandevis verkningslös om informationen ändå kan användas som bevisning. Härtill kommer att åklagaretiska principer i många fall ändå skulle hindra en användning.

Av de anförda skälen anser utredningen att en rätt till domstolsprövning av redan hävda beslag inte bör införas. I sammanhanget bör dock framhållas att de brottsutredande myndigheterna inte bör kopiera och därefter häva beslag om det finns vetskap om att den som beslaget riktats mot redan begärt domstolsprövning. Vidare bör inte heller kopiering ske utan ett föregående beslag, även om

den som drabbas gett sitt samtycke. Ett sådant förfarande kan inte anses förenligt med RB:s regler och sätter den enskildes möjlighet till domstolsprövning helt ur spel.

#### 13.4.6 Hanteringen av kopior efter avslutad utredning

**Bedömning:** Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om gallring av kopior utan dessa bör bevaras på samma sätt som utredningsmaterial i övrigt.

Även om utredningen funnit att en möjlighet till domstolsprövning av hävda beslag inte bör införas, kan det ifrågasättas om det är lämpligt att myndigheter utan begränsningar kan behålla material som åtkommit genom en tvångsåtgärd även efter det att materialet använts i den utredning som beslaget gjorts i. Det finns därför anledning att överväga om kopior av beslagtaget material bör förstöras när det inte längre finns anledning att behålla det med hänsyn till utredningsintresset, dvs. i de allra flesta fall när utredningen avslutats.

Sverige har undertecknat, men inte ratificerat, Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet. Av artikel 19 punkten 3 i konventionen framgår att konventionsstaterna ska ha regler som gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att göra och *behålla* en kopia av datorbehandlingsbara uppgifter som säkras genom t.ex. beslag. Någon uttrycklig förklaring till vad som avses med "behålla" (retain) finns inte i den förklarande rapporten till konventionen. Det övergripande ändamålet med bestämmelserna torde dock vara att datalagrad information i brottsutredningar ska kunna säkras på samma sätt som fysiska föremål och skriftliga handlingar. Den omständigheten att informationen enbart finns tillgänglig i elektronisk form ska alltså i bl.a. beslagssammanhang vara ovidkommande. Av konventionen och rapporten framgår också att den kopierade informationen ska kunna behållas i oförändrat skick under hela utredningstiden. Det finns emellertid inget som tyder på en avsikt att ålägga konventionsstaterna en skyldighet att behålla kopierad datainformation även *efter* att förundersökningen avslutats. Utredningen är därför av uppfattningen att konventionen inte utgör hinder mot att införa

bestämmelser om förstörande av kopierat material när utredningen har avslutats.

I föregående avsnitt om domstolsprövning har principen om den fria bevisföringen berörts. Utredningen konstaterar där att denna princip medför att ett domstolsutslag om förstörande av kopior i praktiken kan vara utan verkan, eftersom åklagaren ändå är fri att använda själva informationen som bevisning. Om kopiorna däremot gallras först när förundersökningen avslutats eller målet slutligt har avgjorts, är detta förhållande inte lika framträdande. Informationen har då kunnat användas inom ramen för den aktuella brottsutredningen och det blir då inte lika aktuellt att använda den i andra utredningar.

Myndigheternas möjlighet att använda överskottsinformation skulle ändå indirekt påverkas av en reglering som innebär att kopior ska förstöras när brottsutredningen avslutats. Avsikten med en sådan reglering skulle visserligen inte vara att förbjuda de brottsutredande myndigheterna att använda uppgifterna. Syftet skulle i stället vara att ge en signal till den som drabbats av beslag och kopiering att eventuellt integritetskänsliga uppgifter inte utan begränsningar kan bevaras hos myndigheter. De misstankar om missbruk av sådana uppgifter som kan finnas hos enskilda kan härigenom i vart fall delvis undanröjas.

Begränsningar av möjligheten att faktiskt använda överskottsinformation – t.ex. en motsvarighet till vad som gäller för uppgifter som framkommer vid hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. 23 a § RB – bör föregås av en fullständig översyn av frågan om överskottsinformation som framkommer inte bara i samband med beslag utan också vid användning av andra öppna tvångsmedel, t.ex. kroppsvisitation och husrannsakan. En sådan omfattande översyn faller utanför utredningens uppdrag.

I 27 kap. 24 § andra stycket RB finns särskilda bestämmelser om bevarande av upptagningar och uppteckningar som gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. I den mån materialet innehåller något av betydelse från brottsutredningssynpunkt ska det sparas till dess förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras. I paragrafens tredje stycke finns liknande regler om bevarande av upptagningar från hemlig kameraövervakning.

Frågan är om en motsvarighet till dessa regler kan aktualiseras när det gäller bevarande av beslagskopior. Utredningen anser dock att det är stor skillnad på hur man bör hantera uppgifter som har åtkommit genom hemliga tvångsmedel och material som har åtkommit genom öppna tvångsmedel. En anledning till detta är att den som utsätts för ett hemligt tvångsmedel saknar kännedom om åtgärden, även om det numera finns särskilda regler om underrättelse i efterhand (27 kap. 31-33 §§ RB). Vidare är hemliga tvångsmedel generellt sett av mer ingripande och integritetskänslig natur än exempelvis husrannsakan och beslag. Det finns därför anledning att behandla upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemliga tvångsmedel med särskild försiktighet i förhållande till den enskilde. Detta kan också ha varit ett skäl för att införa de särskilda reglerna om bevarande av sådana upptagningar och uppteckningar. Utredningens uppfattning är att förekomsten av dessa regler inte i sig utgör ett tillräckligt skäl för att införa motsvarande bestämmelser för kopior som härrör från beslag.

Om en särskild gallringsreglering beträffande kopior ska införas är frågan om kopiornas status av betydelse. Det finns olika uppfattningar om beslagtagna handlingar och kopior av dessa är att betrakta som allmänna eller inte. Polisrättsutredningen ansåg att en beslagtagna handling är allmän i tryckfrihetsförordningens bemärkelse då den anses inkommen till polismyndigheten (2 kap. 6 § första stycket TF). Den utredningen ansåg att även kopior som regel bör betraktas som allmänna handlingar, även om beslaget därefter hävs och originalet återställs till den ursprungliga ägaren. Enligt Polisrättsutredningens mening talar mycket för att en kopia anses som allmän redan av det skälet att den bara utgör ytterligare ett exemplar av den beslagtagna handling som redan är allmän (SOU 1995:47 s. 199 ff.). I doktrinen har mot Polisrättsutredningens synsätt anförts flera argument av både principiell och praktisk natur (se t.ex. Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 396 ff.).

Utredningen anser, liksom Polisrättsutredningen, att det ligger närmast till hands att betrakta beslagtagna handlingar som allmänna. Det huvudsakliga skälet för detta är att det i TF inte görs något undantag för sådana handlingar. Det framgår inte heller av förarbetena att skulle finnas någon sådan avsikt. Vid grundlagstolkning bör också generellt sett en viss försiktighet iakttas. Utgångspunkten får därvid vara en tolkning enligt ordalydelsen (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 35 ff.).

En annan sak är att beslagtagna handlingar intar en särställning – bl.a. genom att materialet har säkrats genom en tvångsåtgärd samt endast tillfälligt innehas av beslagsmyndigheten – och att regler om bl.a. arkivering av allmänna handlingar därför inte är anpassade för beslag. Även kopior av beslagtagna handlingar är enligt utredningens uppfattning – särskilt i de fall beslaget hävts och originalet återställts till den drabbade – att betrakta som allmänna handlingar. Det skulle te sig märkligt om innehållet i en handling inte längre är allmänt efter att beslaget hävts om det finns en kopia med samma innehåll kvar. Vad som nu sagts gäller inte bara skriftliga handlingar utan även elektroniska handlingar och annan datalagrad information. Detta följer av att det i sammanhanget är informationsinnehållet som är av betydelse, inte informationsbäraren (se t.ex. prop. 1975/76:160 s. 90 och JO 1988/89 s. 250).

Allmänna handlingar ska bevaras enligt bestämmelserna i arkivlagen (1990:782). Gallring får dock ske under vissa förutsättningar. Därvid ska bl.a. behovet av information för rättsskipningen beaktas (10 och 3 §§). Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller särskilda beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (14 § arkivförordningen [1991:446]). För kopior av beslagtagna skriftliga handlingar finns inga sådana föreskrifter. När det däremot gäller digitala kopior som tagits fram med hjälp av forensiska analysprogram, dvs. spegelkopior, har Riksarkivet utfärdat föreskrifter om gallring hos polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och SKL (RA-MS 2006:01). Av föreskrifterna framgår att digitala kopior i *avslutade* förundersökningar får gallras sex månader efter att ärendet är slutligt handlagt hos polis, åklagare eller domstol. I *nedlagda* förundersökningar får gallringen ske först efter fem år. Några motsvarande gallringsföreskrifter finns inte för andra brottsutredande myndigheter.

Förutom genom gallring eller överlämnade till arkivmyndighet får statliga myndigheter avhända sig allmänna handlingar endast med stöd av författning eller efter särskilt beslut av regeringen.

Kopior av beslagtagna handlingar som tagits in i förundersökningsprotokoll bevaras på samma sätt som andra handlingar som ingår i protokollet. Övriga kopior bör betraktas som sidomaterial, såvida det inte rör sig om rent övertaliga exemplar av sådant som tagits in förundersökningsprotokollet och som därför inte behöver arkiveras. Sidomaterial bevaras i sin tur på samma sätt som annat

utredningsmaterial och detta ska gälla även enligt utredningens förslag (se avsnitt 10.3).

Utredningens uppfattning är att förstörande av kopior, liksom hävande av beslag, är att jämställa med gallring i arkivlagens mening. Av detta följer att i den mån kopierade handlingar är att anse som allmänna så får de inte förstöras av de brottsutredande myndigheterna utan uttryckligt författningsstöd.

Frågan är alltså nu om det bör införas en särskild gallringsregel för kopior av beslag. Det kan självklart finnas ett intresse hos de brottsutredande myndigheterna att behålla kopior av beslagtagna handlingar för att använda dem i sitt arbete även efter att den utredning som beslaget gjorts i har lagts ned eller avslutats och beslaget hävts. Inte minst gäller detta för spegelkopior, som innehåller stora mängder material utöver det som den aktuella utredningen avsett. Framför allt är det i nedlagda förundersökningar som det är av stort värde att kunna behålla kopiorna, eftersom en nedlagd förundersökning när som helst kan återupptas om nya omständigheter tillkommer. Som exempel kan nämnas att en kopia av en övervakningsfilm från ett bankrån kan komma att bli betydelsefull i framtiden även om förundersökningen i ett visst skede läggs ned i brist på spaningsuppslag. I utredningar om ekonomisk brottslighet kopieras t.ex. bokföringsmaterial för att originaldokumenten ska kunna lämnas tillbaka till den som beslaget har gjorts hos. Om kopiorna förstörs i samband med att förundersökningen läggs ned, är risken uppenbar att stora delar av förundersökningsmaterialet inte kan återskapas om det blir aktuellt att återuppta förundersökningen. En annan aspekt är att Åklagarmyndighetens överprövningsverksamhet riskerar att bli lidande om kopior förstörs. Överprövningsinstitutet innebär att den som är missnöjd med en åklagares beslut att t.ex. lägga ned en förundersökning kan begära att högre åklagare överprövar detta beslut. För att kunna göra en sådan prövning är det i många fall nödvändigt att den högre åklagaren har tillgång till en fullständig akt. I exemplet med bokföringshandlingarna skulle detta inte vara möjligt om kopiorna förstörts i samband med att förundersökningen lades ned.

Om det i en beslagskopia finns information som kan antas ha betydelse i en annan förundersökning, finns det inget som hindrar att kopian tas i beslag inom ramen för den utredningen. På så vis kan informationen föras över även om det införs en gallringsbestämmelse. Det kan dock vara så att den ursprungliga

förundersökningen hunnit läggas ned innan behovet av att använda materialet i en annan förundersökning uppkommit. Det kan vidare finnas skäl för de brottsutredande myndigheterna att använda informationen från kopian i brottsförebyggande syfte eller i ren spaningsverksamhet. I dessa fall kan inte kopian tas i beslag eftersom det inte pågår någon förundersökning. Det primära syftet med en gallringsregel för kopior skulle visserligen inte vara att begränsa myndigheternas möjligheter att använda informationen, men som nämnts ovan skulle detta i praktiken kunna bli följden av en sådan reglering. Om myndigheterna tvingades att förstöra en kopia omedelbart när förundersökningen lagts ned eller avslutats, skulle det inte finnas möjlighet att vid behov gå tillbaka till kopian för att exempelvis kontrollera en uppgift som tillkommit efter gallringstidpunkten. En icke önskvärd effekt av en tvingande gallringsbestämmelse med den utformningen skulle kunna bli att förundersökningar hålls öppna under längre tid än vad som är lämpligt. Det finns också en risk för att det inte framstår som meningsfullt att återuppta förundersökningar om väsentligt utredningsmaterial inte längre finns tillgängligt.

En reglering om förstörande kan vidare orsaka vissa särskilda praktiska problem, framförallt när det gäller att radera kopierade elektroniska uppgifter. Om flera personer vid t.ex. en polisenhet arbetar med samma förundersökning eller behöver använda samma kopierade material, kan uppgifterna finnas utspridda i skilda lagringsutrymmen som inte är sammankopplade. När uppgifterna sedan ska raderas kan detta innebära att alla kopior inte utan stor resursåtgång kan spåras. I viss mån torde denna svårighet kunna uppstå också när kopior av skriftliga handlingar ska förstöras. Även i dessa fall är det nämligen vanligt förekommande att flera kopior av samma handling skapas för att kunna användas som arbetsmaterial. Det skulle därför vara svårt att garantera att uppgifter från en kopia inte längre existerar även om gallring skett. För övrigt kan redan den omständigheten att en eller flera personer tagit del av känsligt utredningsmaterial – och därmed lagrat det i minnet – göra att det inte är meningsfullt att försöka förhindra spridning genom lagstiftning.

Frågan om förstöring eller gallring av kopior kan emellertid också besvaras mot bakgrund av hur myndigheten kommit i besittning av originalet. Genom att detta skett genom en tvångsåtgärd kan det från principiella utgångspunkter betraktas som diskutabelt att myndigheterna skulle ha rätt att behålla kopiorna

utöver den tid som beslaget kan bestå. Eftersom det handlar om kopior av beslagtagna föremål, kan alltså anföras att samma regler bör gälla för kopiorna som för originalet och ett beslag ska alltid hävas så snart det inte längre finns skäl för det. Det innebär bl.a. att beslag alltid ska hävas om en förundersökning läggs ned, eftersom straffprocessuella tvångsmedel i princip endast får förekomma inom ramen för en pågående förundersökning eller rättegång. Detta talar för att kopior av beslagtagna föremål inte bör få bevaras efter det att förundersökningen lagts ned eller avslutats eller en lagakraftvunnen dom föreligger.

Enligt utredningens mening är emellertid en sådan parallell inte relevant i alla avseenden. Det huvudsakliga syftet med att beslag alltid ska hävas när det inte längre finns skäl för beslaget, torde vara att besittningsrubbningen av det föremål eller den handling som tagits i beslag ska återställas. Det handlar alltså egentligen inte om att myndigheterna ska begränsas i sina möjligheter att använda den information som det beslagtagna föremålet eller handlingen kan bära. Å andra sidan är det just informationen som är av intresse när t.ex. en dator tas i beslag i utredningssyfte. Trots att reglerna om hävande av beslag primärt tar sikte på ett återställande av besittningsrubbningen av föremålet, finns det därför starka skäl för att kopior och annat utflöde av beslaget ska återgå när detta syfte har uppnåtts, dvs. i de flesta fall när utredningen har lagts ned eller avslutats.

Ett särskilt skäl för en gallringsbestämmelse är hanteringen av kopior i de fall beslutet om beslag visar sig sakna laglig grund och av den anledningen upphävs av rätten, förundersökningsledaren eller åklagaren. Kopiorna kan då finnas kvar trots att beslaget överhuvudtaget inte borde ha gjorts. Principen om den fria bevisföringen innebär att det inte finns något formellt hinder för åklagaren att, trots att beslaget hävts, använda kopiorna som bevisning i en kommande process. Framförallt skulle det vara stötande om beslaget hävts för att det innehåller uppgifter som skyddas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB och kopiorna därefter används i förundersökningen, domstolsprocessen eller på något annat sätt.

I avsnitt 12.4.3 har redogjorts för de åklagaretiska principer som riksåklagaren anser bör gälla om det i exempelvis en beslagtagna dator anträffas uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB (se ÅM-A 2006/1152). I korthet innebär riksåklagarens uttalanden att åklagare inte i något avseende bör använda sådana uppgifter. Även



om principerna tar sikte på elektroniskt lagrade uppgifter, gäller de självfallet också om informationen skulle påträffas i en traditionell handling. Enligt utredningens mening utgör de åklagaretiska riktlinjerna en tillräcklig garanti för att innehållet i en kopia inte ska användas av de brottsutredande myndigheterna i strid mot beslagsförbudsreglerna. En omedelbar gallring innebär för övrigt inte heller något absolut skydd mot spridning eller användning, eftersom informationen redan kan ha lagrats i minnet hos den som hanterat materialet.

Utredningen anser således att det främst från principiella synpunkter finns starka skäl för en särskild gallringregel, framför allt när det gäller spegelkopior och andra kopior med ett stort informationsöverskott. Å andra sidan finns en påtaglig risk för att en sådan regel, på det sätt som beskrivits tidigare, väsentligt skulle minska effektiviteten i den brottsutredande verksamheten. Detta gäller framför allt i de fall en förundersökning läggs ned. Om det ska införas en gallringsregel måste därför, enligt utredningens mening, kopior i nedlagda förundersökningar undantas från denna. Detsamma gäller om en förundersökning avslutas genom att åklagaren beslutar att inte väcka åtal, dvs. fattar ett s.k. negativt åtalsbeslut. Även i ett sådant fall kan förundersökningen återupptas om det framkommer nya omständigheter. Precis som i fallet med en nedlagd förundersökning kan kopiorna då komma att få framtida betydelse.

Om brottsutredningen däremot mynnar ut i ett godkänt ordningsföreläggande eller strafföreläggande eller en lagakraftvunnen dom är inte behovet av att kunna bevara kopior lika starkt. I huvudsak är det då endast om en förundersökning återupptas i resningssyfte – eller om t.ex. ett strafföreläggande undanröjts enligt reglerna i 59 kap. RB – som det ibland kan finnas ett behov av att använda kopior av beslag. Ett alternativ till en reglering som undantagslöst föreskriver gallring av beslagskopior efter avslutad utredning skulle därför kunna vara en bestämmelse om att kopior får sparas i nedlagda förundersökningar medan kopior ska gallras i utredningar som lett till en lagakraftvunnen dom eller motsvarande.

En nackdel med en sådan bestämmelse är att den skulle bli komplicerad att tillämpa. Som nämnts ovan är det nämligen inte enbart vid nedlagda förundersökningar som kopior kan behöva sparas. Detsamma gäller vid negativa åtalsbeslut. En annan situation, om än ovanlig, är att ett väckt åtal läggs ned och det därefter inte meddelas någon friande dom. Saken är då inte rätts-

kraftigt avgjord vilket, i vart fall i teorin, öppnar för en möjlighet att ta upp förundersökningen på nytt. Vidare är det inte enbart när en dom vunnit laga kraft som kopiorna med en sådan reglering borde förstöras. Samma sak borde gälla även vid godkända straff- eller ordningsförelägganden. Ytterligare en fråga som måste besvaras i ett sådant system är hur kopior i avslutade utredningar som lett till åtalsunderlåtelse ska hanteras. Det framstår inte som självklart att kopiorna i ett sådant fall ska gallras, samtidigt som det inte heller är uppenbart att de bör sparas. Till detta kommer att barnpornografiskt material under alla förhållanden bör undantas från en gallringsbestämmelse. Av 16 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (RPSFS 2009:12, FAP 102-2) framgår nämligen att beslag av digitala handlingar som innehåller bedömt barnpornografiskt material ska kopieras och överlämnas till Rikskriminalpolisen för inläggning i det nationella referensbiblioteket över barnpornografi. För att dessa föreskrifter ska gälla även efter att en lagreglering om gallring av beslagskopior införts, måste regeringen i förordning utfärda ett undantag från lagregeln, vilket kräver ett särskilt bemyndigande i lag.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att en gallringsregel med det nu beskrivna innehållet skulle bli komplicerad att tillämpa med hänsyn till de olika varianter och undantag som regeln skulle behöva täcka. Det kan vidare antas att regeln skulle leda till att det skulle krävas en uppföljning av utfallet i varje enskild brottsutredning för att bedöma hur eventuella kopior ska hanteras.

Nu beskrivna komplikationer måste ställas mot vad som i praktiken står att vinna med en sådan gallringsbestämmelse. Det är då viktigt att beakta att allt förundersökningsmaterial som har bedömts vara relevant i utredningen ska ha tagits in i förundersökningsprotokollet, som bevaras enligt särskilda regler. Det skulle innebära att endast kopior som finns i sidomaterialet i brottsutredningar som lett till ett slutligt avgörande, t.ex. en lagakraftvunnen dom, skulle träffas av den särskilda gallringsbestämmelsen. Den praktiska betydelsen av regleringen skulle alltså bli högst begränsad. Med anledning av detta och med beaktande av svårigheterna att utforma en praktiskt tillämpbar och heltäckande reglering, anser utredningen att det är mindre lämpligt att införa en gallringsbestämmelse med den utformning som nu beskrivits.

Det finns en alternativ lösning som delvis skulle kunna tillgodose både det principiella intresset av att kopior bör förstöras

efter avslutad utredning och intresset av att utredningsmaterial som alltjämt kan antas vara av betydelse för utredningen om brottet i största möjliga utsträckning bör kunna sparas. Denna lösning skulle innehålla en bestämmelse som innebär att beslagskopior som huvudregel ska förstöras när utredningen lagts ned eller avslutats men får sparas om det kan antas att materialet behövs om förundersökningen tas upp på nytt. Som förutsättning för att kopiorna skulle få sparas kunde då gälla att de alltjämt skulle ha betydelse för utredningen av det brott som den nedlagda eller avslutade förundersökningen avsett.

En nackdel med en sådan bestämmelse skulle dock vara att det skulle krävas att en befattningshavare, rimligen förundersökningsledaren eller åklagaren, då genom ett särskilt beslut, fattat i samband med att förundersökningen läggs ned eller avslutas, skulle behöva göra en bedömning av om kopiorna kan förväntas vara relevanta i framtiden. I fall där det finns få kopior och dessa är av uppenbar betydelse, alternativt helt saknar betydelse, kan bedömningen förväntas bli enkel. Betydligt mer komplicerat skulle ställningstagandet kunna bli i omfattande förundersökningar, där det kan finnas många kopior av olika slag, särskilt om det skulle krävas separata bedömningar för varje enskild kopia. Samtidigt skulle de övergripande bedömningarna av kopiornas framtida betydelse med nödvändighet bli svepande och oprecisa. Med hänsyn till svårigheten att överblicka vilken betydelse kopiorna skulle kunna få om förundersökningen återupptas, finns det också en risk för att prövningarna regelmässigt skulle mynna ut i ett beslut om att kopiorna ska sparas. Regleringen blir då inte meningsfull. Till detta kommer att förundersökningsledaren i större utredningar inte rimligen kan förväntas ha fullständig kännedom om vilka kopior som finns och vad dessa innehåller. Utredningen anser således att inte heller denna lösning är något lämpligt alternativ.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen således att en gallrings- eller förstörandereglering inte skulle omfatta beslagskopior som tagits in i förundersökningsprotokoll. Av hänsyn till effektiviteten i den brottsutredande verksamheten bör den inte heller omfatta kopior i nedlagda förundersökningar och i förundersökningar som avslutas med ett negativt åtalsbeslut. Vad en gallringsbestämmelse då skulle omfatta är endast sådana kopior av bevisbeslag som ingår i sidomaterialet i utredningar som lett till en lagakraftvunnen dom eller motsvarande. Den fråga man då har

att ställa sig är om det i huvudsak principiella intresset av en sådan gallringsregel är tillräckligt starkt för att motivera det relativt svårtillämpade regelverk som en sådan gallringsbestämmelse skulle kräva och som har beskrivits tidigare. Utredningen anser inte det.

Utredningen föreslår därför - trots de principiella skäl som talar för att kopior bör förstöras - att det inte bör införas några särskilda gallringsbestämmelser. Ställningstagandet innebär att beslagskopior även fortsättningsvis ska bevaras på samma sätt som annat utredningsmaterial. När det gäller spegelkopior hos polismyndigheterna, RPS och SKL har Riksarkivet, som nämnts ovan, utfärdat särskilda föreskrifter som möjliggör en tidigare gallring än vad som annars hade varit möjligt (se RA-MS 2006:1). Dessa föreskrifter påverkas inte av den bedömning som utredningen gör.

## 13.5 Beslagsförbudets tillämpning i IT-miljö

### 13.5.1 Inledning

Av 27 kap. 2 § första meningen RB framgår att vissa skriftliga handlingar inte får tas i beslag. Förbudet avser handlingar som kan antas innehålla uppgifter som ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § RB kan vägra uttala sig om. Det finns också ett förbud mot att beslagta skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och närstående till denne och mellan sådana närstående inbördes. Beslagsförbudet i sistnämnda del gäller inte om brottet är så allvarligt att det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i två år (27 kap. 2 § andra meningen RB).

Enligt sin ordalydelse gäller alltså beslagförbudet endast skriftliga handlingar och meddelanden. Det har framförts olika uppfattningar i fråga om regelns räckvidd vad gäller elektroniska handlingar. Vissa har hävdats att bestämmelserna kan tillämpas analogt på sådana, medan andra haft motsatt uppfattning. Rättsläget är alltså oklart i denna fråga. Ovissheten om vad som gäller är naturligtvis otillfredsställande, eftersom det kan innebära att uppgifter som är avsedda att omfattas av beslagförbudet åtnjuter ett sämre skydd om de finns upptagna i elektronisk form än om de finns i en skriftlig handling. En sådan skillnad är inte sakligt motiverad, utan får ses som ett resultat av att reglerna inte är skrivna för att tillämpas i IT-miljö. Utgångspunkten för utredningens överväganden är därför att skyddet för elektroniskt

lagrad information – som skulle ha omfattats av beslagsförbudet om den framgått av en skriftlig handling – bör stärkas. I den fortsatta framställningen redogörs för hur detta, enligt utredningens uppfattning, kan ske.

### 13.5.2 Bör reglerna om beslagsförbud uttryckligen omfatta även elektroniska upptagningar?

**Bedömning:** Bestämmelserna om beslagsförbud ska inte göras direkt tillämpliga på elektroniska handlingar eller uppgifter.

I utredningens uppdrag ingår inte uttryckligen att överväga om *beslagsreglerna i allmänhet* behöver ändras när det gäller tillämpligheten på datorlagrad information. Utredningen ser sig dock inte förhindrad att föreslå sådana ändringar om det skulle vara motiverat och ändamålsenligt. Beträffande frågan om möjligheten att ta elektroniska uppgifter i beslag konstaterar dock utredningen att beslagsreglerna visat sig fungera tillfredsställande. Skälet för detta är att den elektroniska informationen har en bärare – t.ex. en dator, en mobiltelefon eller ett fickminne – som är att betrakta som ett föremål och därför kan tas i beslag. De problem som uppmärksammas är i huvudsak knutna till reglerna om beslagsförbud. Utredningen ser därför inget skäl att i detta sammanhang föreslå ändringar som tar sikte på beslagsreglerna i stort.

I promemorian *Brott och brottsutredning i IT-miljö* (Ds 2005:6) har föreslagits att det uttryckligen ska framgå av 27 kap. 1 § RB att även elektroniska upptagningar kan tas i beslag. Det föreslås också att det i fråga om elektroniska upptagningar av skrift ska gälla samma regler som för traditionella handlingar. Ändringarna skulle bl.a. innebära att bestämmelserna om beslagsförbud blir direkt tillämpliga på sådana upptagningar.

Enligt gällande rätt anses datorer och andra informationsbärare få genomsökas inom ramen för en husrannsakan (se bl.a. SOU 1995:47). I praktiken torde det dock vara mycket sällsynt att det sker en sådan genomgång. Anledningen till detta är den stora informationsmängd som vanligtvis finns lagrad i en dator. Det normala förfarandet är i stället att informationsbäraren som ett första steg tas i beslag för att därefter genomsökas. Enligt utredningens uppfattning är det också på detta sätt som det bör gå

till för att brottsutredningar ska kunna bedrivas effektivt. En ordning som förutsätter att de brottsutredande myndigheterna genomsökte innehållet i exempelvis en dator före ett eventuellt beslut om beslag skulle kräva alltför stora resurser. Dessutom skulle intrånget för den enskilde i många fall öka om det regelmässigt skedde genomsökningar på platsen för en husrannsakan. Det förhåller sig annorlunda med traditionella handlingar, som lättare kan identifieras och avskiljas innan ett beslut om beslag fattas. De gällande bestämmelserna om beslagsförbud är också utformade med den utgångspunkten.

Om en reglering skulle utformas på det sätt som föreslås i Ds 2005:6 finns enligt utredningens mening en påtaglig risk för att de brottsutredande myndigheternas arbete i samband med verkställigheten av beslag i IT-miljö skulle försvåras. Ett uttryckligt förbud mot beslag av vissa elektroniska handlingar skulle nämligen kunna innebära att myndigheterna redan före ett beslag av en informationsbärare måste försäkra sig om att det digitala lagringsutrymmet inte innehåller uppgifter som omfattas av beslagsförbudet. Som nyss beskrivits skulle ett krav på sådan förhandsgranskning många gånger vara orimligt med hänsyn till informationsmängden samt framstå som oförsvarligt från resurssynpunkt. Om de brottsutredande myndigheterna var förhindrade att besluta om beslag vid misstanke om att den digitala informationsbäraren i någon del innehöll känslig information, skulle det innebära att inte heller annan för utredningen relevant information skulle kunna säkras genom beslag. Detta skulle riskera att försvåra utredningen. Återigen skulle alternativet vara att på plats söka genom materialet och därvid gallra ut de känsliga uppgifterna, vilket alltså sällan torde vara möjligt.

Ett annat förhållande gäller för förbudet mot beslag av närståendekorrespondens enligt 27 kap. 2 § andra meningen RB. Det får anses vara mer regel än undantag att det i exempelvis datorer och mobiltelefoner finns lagrat elektroniska meddelanden från närstående. Detta förhållande skulle kunna mer eller mindre omöjliggöra beslag av digitala informationsbärare vid andra brott än de som har ett föreskrivet straffminimum om fängelse i två år. Med en direkt tillämplighet av beslagsreglerna på elektronisk information innebär nämligen ett beslag av informationsbäraren per definition också ett beslag av dess innehåll.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts är utredningen av uppfattningen att bestämmelser som innebär att de nuvarande

beslagsförbudsreglerna görs direkt tillämpliga på elektroniska upptagningar skulle innebära alltför stora praktiska nackdelar vid verkställigheten av beslag i IT-miljö. För att uppnå syftet att stärka skyddet för sådana elektroniska dokument som om de i stället hade varit i pappersform skulle ha omfattats av beslagsförbudet bör i stället andra alternativ övervägas.

### 13.5.3 Särskilda regler för genomsökning m.m. av digitala informationsbärare som tagits i beslag

**Förslag:** Om en digital informationsbärare som tas i beslag kan antas innehålla uppgifter för vilka beslagsförbud gäller, ska bl.a. den hos vilken beslaget gjorts beredas tillfälle att närvara vid genomsökningen av informationsbäraren. En sådan närvarorätt ska inte gälla för uppgifter mellan närstående.

Om det vid en genomsökning av en digital informationsbärare visar sig att innehållet omfattas av beslagsförbud, får den befattningshavare som utför genomsökningen inte ta ytterligare del av detta innehåll.

Utredningen har i föregående avsnitt funnit att de gällande reglerna om beslagsförbud av flera praktiska skäl inte bör göras direkt tillämpliga på elektroniskt lagrad information, vilket bl.a. innebär att digitala informationsbärare kan tas i beslag utan någon föregående granskning av innehållet. Detta innebär i sin tur att det finns en risk för att sådana beslag oavsiktligt träffar uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB. Denna risk - som för övrigt finns även vid omfattande beslag av skriftliga handlingar - är dock svår att komma ifrån. Frågan blir i stället vad som bör göras för att stärka skyddet när det kan antas att sådana uppgifter kommit att ingå i ett beslag eller när uppgifterna väl påträffas.

Ändamålet med beslagsförbudet är att skydda förtroligheten mellan exempelvis en advokat och dennes klient eller en läkare och dennes patient. Intresset av att värna denna förtrolighet är starkt och bör göra sig gällande även vid hanteringen av elektroniska handlingar. Detta behöver dock inte innebära att reglerna om beslagsförbud måste göras direkt tillämpliga på sådana handlingar. Skyddet för förtroligheten kan enligt utredningens mening uppnås även på annat sätt.

Ett alternativ är att uppställa särskilda regler för hur genomsökningen av beslagtagna datorer och andra informationsbärare ska gå till. Det skulle dock vara alltför långtgående med ett krav på att alla digitala informationsbärare som tas i beslag ska genomsökas i särskild ordning enbart med hänsyn till en eventuell risk för att uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB ska påträffas. En förutsättning måste därför vara att det i det enskilda fallet finns omständigheter som talar för att exempelvis en dator innehåller skyddsvärda uppgifter.

Vägledning för hur starka dessa omständigheter bör vara kan hämtas från rättsfallet NJA 1990 s. 537, där HD uttalade sig om vad en domstol bör kräva för att godta en advokats påstående om att det finns hinder för beslag med hänsyn till reglerna om beslagsförbud. HD fann att det, för att inte advokatsekretessen skulle bli alltför urholkad, fick anses tillräckligt med ett blygsamt mått av bevisning.

Riksåklagaren har i ett särskilt tillsynsärende anfört att en viss försiktighet generellt sett måste iakttas vid genomgången av exempelvis en beslagtagn dator (ÅM-A 2006/1152). Det framhålls dock att en invändning från en misstänkt om att vissa elektroniskt lagrade dokument inte får användas i förundersökningen inte kan godtas utan vidare. Med hänvisning till det nyss nämnda rättsfallet ansåg riksåklagaren dock att det är tillräckligt med ett blygsamt mått av bevisning från den misstänktes sida. Enligt riksåklagaren är det således möjligt att försöka klarlägga om elektroniska dokument som påträffats i en beslagtagn dator utgör bevisning som kan användas i förundersökningen eller inte. Riksåklagaren anförde vidare att om en invändning mot användandet av dokumenten når upp till beviskravet, ska åklagaren genast avsluta utredningen rörande dokumenten.

Utredningen anser att det bör uppställas ett relativt lågt krav på bevisning i fråga om huruvida en i beslag tagen informationsbärare kan ha skyddat innehåll för att särskilda regler för genomsökning ska tillämpas. Redan om det kan antas att lagringsutrymmet innehåller uppgifter som omfattas av beslagsförbudsregeln bör de särskilda reglerna aktualiseras.

Vad som i praktiken bör krävas för att detta beviskrav ska anses vara uppfyllt måste avgöras från fall till fall. Det behöver dock inte alltid krävas en invändning från en misstänkt eller dennes försvarare. Om det görs ett beslag av en dator hos en advokat, präst eller läkare, dvs. någon som tillhör den skyddade personkretsen



enligt 36 kap. 5 § RB, torde det redan härigenom kunna antas att datorn innehåller skyddade uppgifter. Vid beslag hos en misstänkt person eller annan blir dock förundersökningsledaren beroende av en invändning, såvida det inte på annat sätt framkommit indikationer på att försiktighet bör iakttas. Exempelvis kan uppgifter ha kommit till polisens kännedom genom hemlig telefonavlyssning.

För det fall en beslagtagen digital informationsbärare kan antas innehålla uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB uppkommer frågan om vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för undersökningen av lagringsutrymmet.

I det tidigare nämnda JK-ärendet avseende beslag av en dator hos en brottsmisstänkt journalist med anknytning till ett medieföretag genomfördes undersökningen av datorn i närvaro av journalisten och dennes försvarare (JK-beslut 2007-12-19, dnr 6372-07-31 och 6373-07-31). Samma förfarande tillämpades även vid genomgången av innehållet i en beslagtagen dator i det uppmärksammade s.k. Alcalá-målet (se riksåklagarens beslut 2002-03-06, dnr 2001/0381). Utredningen anser att det från rätts-säkerhetssynpunkt framstår som ändamålsenligt att i vissa fall bereda den som drabbats av ett beslag, och i förekommande fall även dennes försvarare, tillfälle att närvara vid undersökningen. I normalfallet torde detta inte föranleda några större praktiska svårigheter.

Om beslaget gjorts hos någon som skyddas av tystnadsplikten enligt 36 kap. 5 § RB, t.ex. en läkarpatient eller en advokat klient, kan även den som är ålagd tystnadsplikten, i detta exempel läkaren eller advokaten, ha ett befogat intresse av att övervaka undersökningen. En sådan möjlighet bör därför finnas. I den omvända situationen, dvs. att beslaget görs hos läkaren eller advokaten, torde dock inte finnas skäl att bereda alla berörda patienter och klienter tillfälle att närvara vid genomgången. En sådan ordning skulle av förklarliga skäl bli svår att efterleva och är inte heller, enligt utredningens mening, nödvändig för att upprätthålla rätts-säkerheten.

Hur genomgången av en digital informationsbärare rent praktiskt ska gå till måste kunna variera från fall till fall. Särskilda önskemål från den eller de som berörs av det skyddade materialet bör tillmötesgå i skälig utsträckning. En begränsning bör dock vara att endast de filer eller dokument som kan antas innehålla beslagsskyddat material då behöver genomsökas. En dator kan innehålla stora mängder information och det kan inte krävas att allt

material ska undersökas i närvaro av berörda personer. I normalfallet torde det förhålla sig så att den hos vilken beslaget gjorts känner till var informationen finns lagrad och att sökningen således görs i detta utrymme. Om det påträffas ett dokument som påstås vara skyddat av beslagsförbudet måste förundersökningsledaren eller annan befattningshavare ha möjlighet att kontrollera detta. Normalt sett borde kontrollen kunna ske genom att dokumentet eller filen öppnas för ett snabbt påseende. I många fall kan redan dokumentets namn ge en antydning om dess innehåll. Det kan dock inte uteslutas att dokumenttiteln ger en felaktig bild av det verkliga innehållet.

Som framgått ovan anser utredningen att närvarorätten bör gälla yrkesutövare och andra personer som avses i 27 kap. 2 § första meningen RB. Nästa fråga är om denna rätt även bör gälla för personer som berörs av närståendekorrespondens enligt andra meningen nämnda lagrum. Som tidigare nämnts torde det finnas elektroniska meddelanden mellan närstående i de flesta datorer och mobiltelefoner. Med denna utgångspunkt skulle alltså kravet för en tillämpning av den särskilda genomsökningsregeln vara uppfyllt så snart en dator tagits i beslag vid ett brott med ett lägre straffminimum än fängelse i två år. Detta skulle, med utredningens förslag, i sin tur innebära att den som drabbats av beslaget skulle ha rätt att närvara vid polisens granskning av innehållet. En sådan konsekvens är inte rimlig.

Enligt utredningens mening bör därför rätten att närvara vid undersökningen av exempelvis en dator endast aktualiseras när det finns anledning att anta att den innehåller uppgifter som avses i 27 kap. 2 § första meningen RB. Att närvaranderätten inte uttryckligen bör omfatta personer som berörs av närståendekorrespondens hindrar dock inte att förundersökningsledaren i ett enskilt fall kan tillåta exempelvis den misstänkte att närvara vid genomsökningen.

En särskild fråga är om spegelkopiering av t.ex. en hårddisk bör vara tillåten trots att beviskravet för rätten att närvara vid genomsökningen av informationsbäraren är uppfyllt. Spiegelkopiering kan bl.a. innebära att beslag av datautrustning kan hävas tillbaka till den hos vilken beslaget gjorts tidigare än vad som annars varit fallet. Denna omständighet talar för att kopiering bör vara möjlig även i den nu aktuella situationen. Genom spegelkopiering framställs en opåverkbar kopia av innehållet i den digitala informationsbäraren. Om sökningar och andra åtgärder vidtas före

kopieringen ändras innehållet, vilket innebär att syftet med speglingen till viss del kan gå förlorat. Om spegling bedöms vara en behövlig åtgärd bör denna därför alltid verkställas före en genomgång av innehållet i informationsbäraren. Utredningen anser därför att möjligheten till spegelkopiering inte bör påverkas av att förutsättningarna för närvarorätten är uppfyllda.

Mot bakgrund av att närvarorätten inte bör lagfästas i närståendefallet bör det övervägas om det finns behov av ytterligare bestämmelser till skydd för elektroniska handlingar. Det är inte heller alltid som man redan före en genomsökning av en digital informationsbärare har indikationer på att dess innehåll kan vara skyddsvärt i den bemärkelse som avses i 27 kap. 2 § första meningen RB. Detta innebär att man i vissa fall först under själva genomsökningen kommer att bli uppmärksam på elektroniska handlingar med sådant innehåll.

Riksåklagaren har i ett tillsynsärende gett uttryck för vissa åklagarens principer som bör följas när det i en dator påträffas uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB (ÅM-A 2006/1152). Enligt riksåklagaren ska dokument som innehåller sådana uppgifter omedelbart släckas ned. Om det gjorts en pappersutskrift ska denna förstöras. Vidare ska, enligt riksåklagaren, handlingar som innehåller skyddade uppgifter varken tas in i förundersökningsprotokollet eller åberopas som bevisning.

Enligt utredningens uppfattning framstår de nämnda principerna som väl avvägda och torde, under förutsättning att de efterlevs, innebära ett tillfredsställande skydd. Frågan är dock om det från rättssäkerhetssynpunkt kan anses tillräckligt att riktlinjer om hantering av beslagsskyddade uppgifter kommer till uttryck genom ett myndighetsbeslut. Enligt utredningen talar rättssäkerhetsskäl för en författningsreglering. Det kan också antas att enhetligheten i tillämpningen skulle öka genom en formell reglering. Ytterligare ett skäl för reglering är att genomslagskraften kan förväntas bli större. Vad som talar emot en reglering är att det får förutsättas att polis och åklagare följer de principer som riksåklagaren uttryckt och att en formalisering därför skulle vara obehövlig. Det kan vidare vara svårt att genom författning utforma en ”standardmall” som är tillämplig för de olika praktiska situationer som kan uppkomma i samband med genomsökning av datorer. Utredningen anser ändå att en reglering – utöver rätten att närvara vid genomsökning i vissa fall – bör införas. Denna reglering

bör omfatta både yrkeskategorifallen och närståendefallen enligt 27 kap. 2 § RB.

Utredningen bedömer det inte som nödvändigt att kodifiera riksåklagarens riktlinjer i alla delar för att uppnå ett tillfredsställande skydd. Vad som bör regleras är i första hand hur den eller de personer som genomser t.ex. en dator ska agera så snart det visar sig att dess innehåll helt eller delvis är sådant som avses i 27 kap. 2 § RB. Enligt riksåklagaren ska dokumentet i ett sådant fall omedelbart släckas ned. Utredningen anser att detta är en rimlig utgångspunkt, även om principen i författning bör formuleras på ett annat sätt. Det kan knappast finnas skäl för den som genomför undersökningen att ta del av materialet i större utsträckning än vad som krävs för att konstatera om innehållet faller inom ramen för beslagsförbudet eller inte. I praktiken innebär detta att företrädare för den brottsutredande myndigheten måste tillåtas att snabbt bedöma vad ett elektroniskt dokument egentligen innehåller. Som nämnts ovan kan dokumenttiteln spegla innehållet, men behöver inte alltid göra det. I detta avseende torde det för övrigt inte finnas någon skillnad i förhållande till om det varit fråga om en traditionell skriftlig handling. Även i dessa fall måste rimligen göras en snabb okulärbesiktning innan ett beslut om beslag fattas. Utredningen ser inget alternativ till den nu beskrivna ordningen.

Riksåklagaren har i 2006 års beslut också gjort uttalanden som bl.a. går ut på att elektroniska dokument, vars innehåll skulle ha omfattats av beslagsförbudet om de varit i pappersform, inte får användas i förundersökningen eller åberopas som bevisning. När det gäller traditionella handlingar finns inga motsvarande uttalanden eller riktlinjer. Redan av det uttryckliga beslagsförbudet följer också att materialet inte får användas i t.ex. en förundersökning. Det är därför enligt utredningens uppfattning inte nödvändigt att författningsreglera ytterligare begränsningar av den karaktär som riksåklagaren har uttalat sig om. Utredningens avsikt är också att detta ska följa redan av den begränsning som föreslås och som innebär att den befattningshavare som genomser en digital informationsbärare inte får ta ytterligare del av material som konstaterats innehålla uppgifter som avses i 27 kap. 2 § RB.

## 14 Ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning

### 14.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det finns behov av att införa en lagreglerad rätt till ersättning för egendom som genomgår teknisk undersökning.

Det saknas idag generella regler som gör det möjligt för enskilda och andra att få ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning som vidtagits inom ramen för en brottsutredning. Ett exempel är att en målsägandes kläder klippts sönder för att möjliggöra säkring av DNA i en förundersökning om sexualbrott.

I detta kapitel redogörs först för vissa regler som rör statens ersättningsansvar vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Därefter redovisas vilka överväganden som utredningen har gjort och de förslag som detta lett fram till.

### 14.2 Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar finns i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Av bestämmelsen framgår bl.a. att stat eller kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel och försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Regeln gäller vid all slags myndighetsutövning. Skadeståndslagens generella bestämmelser kompletteras på vissa områden med särskilda regler. Sådana

särskilda regler gäller exempelvis när enskilda lider skada till följd frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

De första reglerna om ersättning vid frihetsberövande tillkom 1886 och redan då gällde ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna. Den nu gällande regleringen finns i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen), som ersatte lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.

När skadeståndslagen infördes 1972 ansågs, med hänsyn till att lagen utformats med culpaprincipen som utgångspunkt, att det var lämpligast att hålla de särskilda reglerna om ersättning vid frihetsinskränkning utanför. Man valde därför att behålla en särskild lag om ersättning i dessa fall. Före ikraftträdandet av 1998 års frihetsberövandelag avsåg regleringen enbart ersättning vid frihetsberövanden och andra frihetsinskränkningar, t.ex. anmälningsskyldighet och reseförbud.

1989 tillkallades en kommitté för översyn av det allmännas skadeståndsansvar. I maj 1993 lämnade kommittén betänkandet *Det allmännas skadeståndsansvar* (SOU 1993:55). Betänkandet låg till grund för 1998 års lag, som i vissa avseenden gavs ett nytt innehåll och en annorlunda utformning än den tidigare lagen på området. Av intresse i nu aktuellt sammanhang är framförallt införandet av en särskild bestämmelse i lagens 8 §, som innebär att det allmänna bär ett strikt skadeståndsansvar för person- och sakskador som har uppkommit i samband med våldsanvändning som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387) eller enligt vissa bestämmelser i utsökningsbalken och tullagen (2000:1281). I 10 § polislagen föreskrivs att en polisman i vissa särskilt angivna situationer får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. I 23 § första stycket första meningen polislagen angavs tidigare att en del av denna rätt till våldsanvändning även gäller för vissa andra kategorier, bl.a. tjänstemän vid Kustbevakningen. Genom en lagändring den 1 april 1998 flyttades dessa bestämmelser i oförändrat skick från 23 § till 29 § polislagen. Vid en senare lagändring gjordes också vissa språkliga ändringar i paragrafen. Hänvisningen i 8 § frihetsberövandelagen bör alltså därför rätteligen avse 29 § första stycket första och andra meningarna polislagen i stället för 23 § första stycket första meningen samma lag.

En förutsättning för rätt till ersättning är enligt bestämmelsen att den skadelidande inte betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat för polisen att använda våld. Den som t.ex. vägrar att öppna en dörr där polisen har rätt att ta sig in har alltså inte rätt till ersättning om polisen tvingas förstöra dörren.

Bakgrunden till regleringen om ersättning vid laglig våldsanvändning var ett konstaterande av att våldsanvändning mot person eller egendom i vissa fall kan orsaka avsevärd person- eller sakskada utan att det begåtts något fel eller någon försummelse från polisens sida. Den som drabbats av skada kunde därför stå utan möjlighet att få ersättning, även om en princip om strikt ansvar för farlig verksamhet kan anses gälla utan stöd av lag. Med hänsyn till det oklara rättsläget ansåg regeringen att det var motiverat med en särskild reglering. Regeringen anförde att det stämmer illa överens med den generositet som staten bör visa, att en utomstående oskyldig skadelidande ska stå utan ersättning i dessa situationer. Vidare anfördes att ingripanden som medför person- eller sakskada ofta är helt oantastliga och kanske till och med nödvändiga för att ingripandet – t.ex. gripandet av en farlig rymling – ska bli lyckosamt. Även om den enskilde som lider skada har ett intresse av att brott förhindras eller beivras, ter det sig enligt regeringen stötande att han eller hon ensam ska bära följderna av ett sådant ingripande. Regeringen pekade vidare på att det av flera skäl är viktigt att polisens arbete har allmänhetens förtroende och att en ordning som innebär en rätt till ersättning kan bidra till ett ökat sådant förtroende (se prop. 1997/98:105 s. 22 ff.).

I sitt remissvar till kommitténs betänkande förordade Rikspolisstyrelsen att bestämmelsen om ersättning vid laglig våldsanvändning skulle utvidgas till att omfatta även skador på egendom som uppkommit i samband med kriminalteknisk undersökning och som drabbat brottsoffer. Enligt regeringens mening skiljer sig dock sådan skada från de skador som kan uppstå vid laglig våldsanvändning och det var i de senare fallen som det hade identifierats ett verkligt behov av reglering. Det skulle enligt regeringens uppfattning medföra ytterligare gränsdragningsvårigheter om man skulle frånga anknytningen till viss närmare bestämd våldsanvändning. Regeringen avstod därför från att lämna något förslag om rätt till ersättning av allmänna medel i andra fall (a. prop. s. 25).

Handläggningen av ärenden om ersättning enligt frihetsberövandelagen sker i enlighet med bestämmelser i förordningen (1995:301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Av

3 och 5 §§ förordningen framgår att anspråk enligt 8 § frihetsberövandelagen handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Skador med anledning av polisingripanden handläggs alltså av Rikspolisstyrelsen. Den centrala förvaltningsmyndigheten ska enligt 7 § förordningen samråda med Justitiekanslern om ärendet är av principiell natur eller av stor ekonomisk betydelse. Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt förordningen får inte överklagas (15 §).

### 14.3 Överväganden och förslag

**Förslag:** Den som orsakas sakskada med anledning av att hans eller hennes egendom genomgått teknisk undersökning i brottsutredande syfte ska ha rätt till ersättning. Ersättning ska dock kunna vägras eller sättas ned under vissa förutsättningar, bl.a. om den skadelidandes eget beteende föranlett undersökningen.

Det saknas alltså generella regler som gör det möjligt för enskilda att få ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning som vidtagits i brottsutredande syfte. För att skadestånd enligt skadeståndslagen ska komma i fråga krävs fel eller försummelse från myndighetens sida. Det torde dock vara ovanligt att det förekommer skadeståndsgrundande fel eller försumlighet i samband tekniska undersökningar. Enligt utredningens mening är det en brist att enskilda saknar en rätt att bli kompenserade i de fall skadeståndslagen inte är tillämplig.

Utvecklingen på kriminalteknikens område och den ökade betydelsen av teknisk bevisning medför att antalet tekniska undersökningar hela tiden ökar. Det innebär i sin tur att risken för att enskilda och andra ska drabbas ekonomiskt ökar i motsvarande utsträckning. I många fall är det nämligen nödvändigt att skada eller förstöra den egendom som ska analyseras i syfte att t.ex. få fram en DNA-profil.

I en del fall kan det uppfattas som stötande att enskilda skadelidande inte kan gottgöras för skador som uppstår med anledning av statens intresse av att utreda brott. Det skulle möjligen kunna hävdas att det även ligger i enskildas intresse att brott utreds och klaras upp och att man därför skulle få acceptera att inte bli



kompenserad. Ett sådant synsätt framstår dock som förlegat och ligger inte heller i linje med skyddet för egendom enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Utredningen anser därför att det finns ett behov av att lagfästa en rätt till ersättning för egendom som skadas i samband med teknisk undersökning som genomförs inom ramen för en brottsutredning. Avsikten är att ersättning i första hand ska komma i fråga vid skador som drabbat brottsoffer eller andra personer som inte varit misstänkta för brott. Det bör dock inte vara uteslutet för staten att kunna kompensera även dömda eller misstänkta personer. Om bestämmelsen ges en sådan räckvidd finns det emellertid särskild anledning att överväga regler som skapar ett utrymme för att vägra eller jämka ersättning. Utredningen återkommer till denna fråga nedan.

Innebörden av begreppet teknisk undersökning finns inte definierat i lag eller annan författning. Utredningen är av uppfattningen att en ersättningsreglering bör ha ett brett tillämpningsområde. Avsikten är därför att i princip alla typer av undersökningar och analyser som vidtas i brottsutredande syfte och som innebär att egendom skadas eller förstörs ska omfattas. I vissa fall skadas föremål redan vid brottsplatsundersökningen, som kan innefatta olika former av tekniska undersökningar. Exempelvis kan egendomen vara så skrymmande att den behöver plockas isär för att kunna analyseras. Det kan också vara så att föremålet avsiktligt skadas genom att t.ex. ett tygstycke från ett bussäte skärs bort för att närmare kunna undersökas vid senare tillfälle. När egendom eller spår väl säkrats sker den efterföljande analysen vanligtvis antingen vid någon av polisens tekniska rotlar eller vid SKL. Även i denna miljö kan det uppstå skador. Exempelvis är det i våldtäktsutredningar en vanligt förekommande åtgärd att först ta målsägandens kläder i beslag och därefter, i samband med att den tekniska analysen ska genomföras, avsiktligt klippa sönder klädesplaggen i syfte att säkra DNA-spår. Ett annat exempel är att beslagtagna teknisk utrustning, t.ex. mobiltelefoner och datorer, oavsiktligt skadas vid den tekniska undersökningen.

Ett exempel på en annan typ av teknisk undersökning är testkörning av fordon, t.ex. mopeder som misstänks vara trimmade. I samband med en sådan testkörning kan tänkas att fordonet av något skäl kommer till skada.

Enligt utredningens mening kan det inte i en ersättningsbestämmelse av aktuellt slag närmare definieras vad som avses med teknisk undersökning. Den enda inskränkningen bör vara att

undersökningen ska ha vidtagits i brottsutredande syfte. Om det i praktiken uppstår gränsdragningsfall får dessa lösas genom praxis hos de myndigheter som ska pröva ersättningsanspråken.

Statens ansvar vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder enligt frihetsberövandelagen är strikt. Enligt utredningens mening talar mycket för att detsamma bör gälla vid ersättning för egendom som skadas vid tekniska undersökningar. I de flesta fall där en fråga om ersättning kan uppkomma i anledning av en sådan undersökning torde egendomen ha kommit i myndighetens besittning genom en tvångsåtgärd, företrädesvis beslag. Det nära sambandet med användning av reella tvångsmedel talar för att ansvaret bör vara strikt. För den skadelidande som tvingats lämna från sig egendomen saknar det också betydelse hur skadan uppstått. Det väsentliga för honom eller henne är att bli kompenserad i skälig utsträckning. Om en rätt till ersättning för sakskada i samband med teknisk undersökning skulle kräva ett felaktigt eller försumligt agerande från statens sida skulle det i princip inte innebära någon förbättring i förhållande till den nuvarande möjligheten att begära skadestånd enligt skadeståndslagen. Ansvaret bör därför vara strikt.

I ärenden om ersättning för frihetsberövanden kan ersättningen jämkas på flera olika grunder. Enligt 6 § första stycket frihetsberövandelagen har den skadelidande inte rätt till ersättning om han eller hon själv uppsåtligen har föranlett åtgärden. Bestämmelsen tar sikte på fall där den skadelidande felaktigt anger sig som skyldig till brott. Enligt tredje stycket samma bestämmelse kan ersättning också vägras eller sättas ned om den drabbades eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Den uttryckliga möjligheten att jämka ersättningen på grund av eget beteende fanns inte enligt den tidigare gällande lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Ett av skälen för att ändra reglerna på denna punkt, vilket skedde i samband med införandet av frihetsberövandelagen 1998, var att det i den praktiska tillämpningen hade uppmärksammats att rätten att få ersättning i anledning av ett frihetsberövande ibland hade gett resultat som uppfattats som stötande. I förarbetena hänvisas till det s.k. Lindomefallet, där Justitiekanslern beviljat ersättning för den

person som varit huvudmisstänkt. Beslutet väckte stor uppmärksamhet och kritiserades häftigt (se prop. 1997/98:105 s. 25 f.).

Även när det gäller ersättning för skador som uppkommit vid teknisk undersökning skulle det i vissa situationer vara stötande att ersättning lämnades. Liksom vid frihetsberövanden bör ersättning vägras i fall där den skadelidande felaktigt angett sig själv för brott och detta föranlett en skadebringande teknisk undersökning. När den skadelidande har begått det brott som varit anledningen till att den tekniska undersökningen gjorts får han eller hon också anses ha framkallat undersökningen och de risker för skador som denna kan innebära. Ersättning bör då inte lämnas, såvida det inte finns särskilda skäl. Jämkning bör vidare kunna ske i vissa fall när den skadelidande i och för sig friats från misstankarna, men har agerat på ett sådant sätt att han eller hon dragit misstankarna till sig. Jämkning på grund av den skadelidandes eget beteende enligt 6 § tredje stycket första meningen frihetsberövelagen avser just sådana fall. Något behov av att även i andra situationer kunna jämka en ersättning för skada som uppstått till följd av en teknisk undersökning har utredningen inte kunnat finna. När det gäller målsägande eller andra personer som inte varit misstänkta för brott bör jämningsmöjligheten över huvud taget inte bli aktuell att tillämpa.

I frågan om var bestämmelser om ersättning för egendom som skadats vid teknisk undersökning bör införas, anser utredningen att skadeståndslagen inte är något lämpligt alternativ. Skälen för denna ståndpunkt är att skadeståndslagen dels är en ramlagstiftning, dels har culpaprincipen som utgångspunkt. Enligt utredningens uppfattning bör i första hand övervägas att föra in bestämmelserna i frihetsberövelagen. Som nämnts tidigare föreslog Rikspolisstyrelsen redan i samband med att den nuvarande frihetsberövelagen infördes, att det borde läggas till en bestämmelse om rätt till ersättning för sakskada som uppkommit vid teknisk undersökning. Vad som talar emot en sådan placering är att lagen enbart reglerar ersättning med anledning av frihetsberövanden eller laglig våldsanvändning. Ersättning för skador som uppkommit vid teknisk undersökning saknar direkt koppling till sådana åtgärder. Å andra sidan har den undersökta egendomen i många fall kommit i myndighetens besittning genom en tvångsåtgärd, i första hand beslag. Alternativet till en placering i frihetsberövelagen är, såvitt utredningen kan bedöma, att införa en ny lag som särskilt reglerar ersättning med anledning av teknisk undersökning. En

sådan lösning är dock mindre lämplig. Enligt utredningen blir det nämligen tydligare och mer överskådligt för både tillämpare och enskilda om regler som avser statligt ersättningsansvar av ungefär samma slag hålls samman. Sammantaget anser utredningen att skälen för att föra in de aktuella reglerna om ersättning i frihetsberövandelagen överväger.

Av 3 och 5 §§ förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten framgår att anspråk med stöd av 8 § frihetsberövandelagen – som gäller ersättning med anledning av laglig våldsanvändning – handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Ersättning vid frihetsberövanden handläggs av Justitiekanslern. Enligt utredningens mening bör ersättningsanspråk gällande sakskada som uppkommit med anledning av teknisk undersökning handläggas i samma ordning som anspråk grundande på laglig våldsanvändning.

## 15 Tillfälligt omhändertagande av egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras

### 15.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att överväga om det bör införas viss kompletterande lagstiftning för att stärka den enskildes rättssäkerhet. Bakgrunden till denna del av uppdraget är att det har uppmärksammats att det beträffande vissa åtgärder som kan behöva vidtas under en förundersökning saknas lagreglering och att lagstiftningen beträffande andra är otydlig. I direktiven framhålls att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan finnas skäl att införa uttryckliga bestämmelser om dessa åtgärder.

Ett område där det enligt direktiven saknas reglering är polisens och övriga brottsutredande myndigheters behov av att tillfälligt omhänderta egendom inom ramen för en brottsutredning, t.ex. att inför ett förhör frånta en misstänkt person hans eller hennes mobiltelefon för att hindra personen från att ringa ett samtal (se JO 2005/06 s. 84, som redovisas i nästa avsnitt). Utredningen ska därför överväga om lagstiftningen bör ändras för att ge en polismyndighet eller polisman möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras.

### 15.2 JO 2005/06 s. 84

Justitieombudsmannen (JO) har i ett ärende tagit upp en fråga som rör polisens möjligheter att tillfälligt omhänderta egendom för att förhindra att en brottsutredning försvåras (JO 2005/06 s. 84). Den fråga som behandlades av JO var om det fanns rättsligt stöd för

polisens åtgärd att på grund av kollusionsfara omhänderta en mobiltelefon vid verkställandet av ett hämningsbeslut. Ärendet refereras utförligt i detta avsnitt.

Genom en bestämmelse i 23 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken (RB) ges möjlighet att i vissa fall hämta en person till förhör utan föregående kallelse om utredningen gäller ett brott på vilket fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att han eller hon med anledning av en kallelse genom undanröjande av bevis eller på annat sätt skulle försvåra utredningen (kollusionsfara).

I det aktuella ärendet beslutade förundersökningsledaren att en man och hans hustru, vilka båda var misstänkta för hot mot tjänsteman, skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse för att höras vid samma tillfälle. Grunden för beslutet var att utredningen kunde försvåras om makarna hade inbördes kontakt före förhören. När hämtningen skulle verkställas påträffades endast mannen som, då polismännen berättade för honom att han skulle förhöras, tog upp sin mobiltelefon och gick undan för att ringa. Polismännen, som antog att mannen avsåg att ringa sin hustru, omhändertog då mobiltelefonen. Telefonen återlämnades sedan förhöret med mannen avslutats.

I anmälan till JO anförde mannen att polismännens omhändertagande av mobiltelefonen innebar att polisen utan laglig grund tagit telefonen i beslag. Mannen klagade vidare över att han hindrats från att ringa samtalet.

Inledningsvis påtalade JO att visst tvång får användas vid polisens verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör samt att en misstänkt som hämtas till ett förhör under vissa förutsättningar får tvångsvis tas i förvar under den tid han eller hon är skyldig att stanna kvar (se 23 kap. 9 § fjärde stycket RB). I förarbetena nämns som exempel på en sådan situation att det finns risk för att den som ska höras för olämplig kommunikation med någon som också ska förhöras (prop. 1996/97:175 s. 54). JO påpekade (med hänvisning till NJA 1993 s. 360 I och II samt nyss nämnda prop. s. 51 f.) att för att undvika detta har det antagits i de allra flesta fall vara tillräckligt att den som ska höras anmodas att stanna kvar med exempelvis bevakning i öppen lokal.

JO konstaterade att före mobiltelefonens tid kunde polisen tämligen enkelt hindra en förhörspersons kontakter med omvärlden genom att placera honom eller henne i ett rum utan telefon eller ställa personen under bevakning, men att situationen i dag är annorlunda. Den rikliga förekomsten av mobiltelefoner innebär en

ökad risk att personer som hämtas till förhör på grund av kollusionsfara, försvårar utredningen genom ett olämpligt telefonsamtal eller sms-meddelande. Även om detta troligtvis i de flesta fall kan undvikas på samma sätt som tidigare genom att personen ställs under bevakning, ställer onekligen mobiltelefonens tillgänglighet andra krav på bevakningen. JO pekade på att problem kan uppkomma t.ex. om en person trots bevakning tar upp telefonen och försöker ringa alternativt i smyg skicka i väg ett sms-meddelande.

Den åtgärd som var föremål för granskning i ärendet – att vid verkställighet av ett hämtningsbeslut ta ifrån mannen hans mobiltelefon för att avvärja kollusionsfara – var enligt JO inte att betrakta som ett beslag, utan den fick snarare ses som ett s.k. tillfälligt omhändertagande av egendom.

Vad gäller frågan om det fanns något rättsligt stöd för en sådan åtgärd, hävdade polismyndigheten att sådant fanns i 8 § polislagen (1984:387).

I 8 § första stycket polislagen stadgas att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Vidare föreskrivs i andra stycket att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Enligt JO:s uppfattning kunde ett tillfälligt omhändertagande knappast grundas på 8 § polislagen. JO motiverade sin uppfattning enligt följande. Visserligen är det skydd för rätten till egendom som ges i 2 kap. 18 § (numera 15 §) regeringsformen begränsat, men ett tillfälligt omhändertagande torde utgöra en sådan inskränkning i äganderätten som enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen fordrar uttryckligt lagstöd. I och med Europakonventionens inkorporering med svensk rätt bör föreskriften i 8 § andra stycket polislagen ges den innebörden att ett ingripande enligt bestämmelsens första stycke inte heller kan ske utan annat lagstöd om åtgärden inskränker någon av de i Europakonventionen upptagna fri- och rättigheterna. JO angav som exempel på sådant lagstöd bestämmelserna i 24 a–24 d §§ polislagen om tillfälligt omhändertagande av egendom för att

förhindra trafiknykterhetsbrott (se närmare om dessa bestämmelser i avsnitt 15.3). Däremot, påpekade JO, fanns det inte något lagstöd för tillfälligt omhändertagande av egendom i den aktuella situationen.

JO tog vidare upp frågan om polisen med stöd av sin s.k. befallningsrätt genom en tillsägelse hade kunnat försöka hindra mannen från att använda sin mobiltelefon.

Efter att ha konstaterat att de grundläggande principer för polisingripanden som läggs fast i 8 § polislagen gäller generellt i polisens verksamhet, framhöll JO att detta lagrum dock inte i sig kan åberopas som grund för någon befallningsrätt i polisens brottsutredande verksamhet (se JO 2003/04 s. 91). Det förhåller sig i stället så, att polisens befogenheter i denna verksamhet anses ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. RB. Enligt JO måste således en befallning eller annan åtgärd i den brottsutredande verksamheten ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att som i förevarande fall hämta en person till förhör.

JO uttalade att i en situation som den aktuella, där syftet med hämtningsbeslutet var att makarna inte skulle få tillfälle att försvåra utredningen genom att tala med varandra innan de hördes, hade han därför inte någon invändning mot att polisen genom en tillsägelse försöker hindra en misstänkt person från att kontakta den andre misstänkte. Dock, påpekade JO, uppkommer svårigheter om personen vägrar att lyda en sådan tillsägelse. JO menade att det vore rimligt om polisen i en sådan situation hade möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon, men konstaterade mot bakgrund av det tidigare anförda att en sådan åtgärd fordrar lagstöd.

Avslutningsvis anförde JO att han dock kunde tänka sig vissa situationer i vilka det är mer tveksamt om polisen genom tillsägelser har rätt att försöka helt hindra vederbörande från att ringa, t.ex. ett samtal till dennes arbetsplats. JO påpekade att en sådan bedömning inte heller är alldeles enkel att göra för de polismän som har att verkställa ett hämtningsbeslut. Eftersom dessa oftast inte är insatta i den aktuella brottsutredningen kan de ha svårt att bedöma vari kollusionsfaran består. JO angav vidare att problem kan uppkomma med att exempelvis kontrollera till vem personen ringer eller skickar ett sms-meddelande.

Enligt JO visade ärendet att det finns anledning att överväga om lagstiftningen bör ändras så att polisen, för att kunna genomföra



vissa åtgärder inom ramen för en brottsutredning, ges möjlighet att under vissa förutsättningar tillfälligt omhänderta egendom.

### 15.3 Bestämmelserna i polislagen om tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafikbrott

I 24 a–24 d §§ polislagen finns bestämmelser som ger polisen möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom i syfte att förhindra trafikbrott. Det finns anledning att se närmare på dessa bestämmelser, som infördes år 2005, och de överväganden som låg bakom deras utformning.

Förarbetena till bestämmelserna finns i Polisrättsutredningens betänkande *Tvångsmedel enligt 27 kap. och 28 kap. RB* (SOU 1995:47), promemorian *Tillfälligt omhändertagande av egendom i syfte att förhindra trafiknykterhetsbrott* (Ju2003/9828/PO) och prop. 2003/04:159.

Polisrättsutredningen konstaterade (SOU 1995:47 s. 486) att, trots att det saknades lagstöd för polisen att ta hand om föremål på annat sätt än genom beslag, förekom det tillfälliga omhändertaganden av egendom i syfte att förhindra brott. Det vanligaste fallet angavs vara att polisen tillfälligt tog ifrån en berusad person hans eller hennes bilnycklar vid misstanke om trafiknykterhetsbrott eller vid omhändertagande på grund av berusning. Sådana ingripanden, som föreföll vara ett effektivt sätt att hindra trafiknykterhetsbrott och därigenom också trafikolyckor, borde enligt Polisrättsutredningen få förekomma, men fordrade till följd av Europakonventionen lagstöd (i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen stadgas att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser). Förutom hänsynen till Europakonventionens krav på respekt för äganderätten talade också allmänna rättssäkerhetshänsyn för att man borde reglera vad som skulle gälla för tillfälliga omhändertaganden av egendom. Polisrättsutredningen föreslog dels en bestämmelse som gav polisen befogenhet att i brottsförebyggande syfte (alltså utan inskränkning till viss brottstyp) omhänderta inte bara bilnycklar utan även andra föremål, dels bestämmelser om förfarandet i samband med ingripandet.

I den bestämmelse som infördes i 24 a § första stycket polislagen begränsades möjligheten att omhänderta egendom till fall som syftar till att förhindra trafikbrott. Vidare förtydligades i lagtexten, efter förslag från Lagrådet, vilken egendom som ska kunna bli föremål för omhändertagande (se prop. 2003/04:159 s. 13). Bestämmelsen har följande lydelse:

Kan det av särskilda skäl anses finnas risk för att brott enligt 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott kommer att begås, får en polisman, i syfte att förhindra brottet, tillfälligt omhänderta fordonsnycklar eller annat som behövs för färden eller, om så krävs, fordonet.

I 24 a § andra stycket polislagen infördes också en möjlighet för polisen att, i fall när det bedöms nödvändigt för att söka efter egendom som får tillfälligt omhändertas, kroppsvisitera den person som kan komma att göra sig skyldig till brottet och genomsöka fordonet.

I propositionen anfördes (se a.a. s. 16) att, mot bakgrund av att tvångsåtgärderna syftar till att förhindra brott som kan leda till olyckor med allvarliga personskador och dödsfall som följd, väjde effektivitetsvinsterna tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten. Samtidigt framhölls att åtgärderna bara bör få tillgripas när det finns skäl att tro att den som kan komma att göra sig skyldig till brottet har nycklarna på sig eller har gömt dem i fordonet samt att utgångspunkten alltid bör vara att försöka verkställa beslutet utan sådana åtgärder.

Enligt 24 b § polislagen ska en polisman som har beslutat att tillfälligt omhänderta egendom skyndsamt anmäla beslutet till sin förman. Denne ska omedelbart pröva om omhändertagandet ska bestå.

I 24 c § polislagen föreskrivs att ett omhändertagande ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det och att det inte får vara längre än 24 timmar.

I propositionen konstaterades (s. 17) att ett omhändertagande torde betraktas som en sådan inskränkning i den enskildes rätt att använda sin egendom att omhändertagandet i princip bör kunna bli föremål för domstolsprövning (jfr artikel 6.1 i Europakonventionen angående rätt till en rättvis rättegång), men att om omhändertagandet endast består i 24 timmar innebär det i praktiken att det skulle vara meningslöst att införa en rätt till domstolsprövning, eftersom en sådan inte skulle kunna komma till

stånd så länge ingreppet består. Det angavs i stället vara tillräckligt att den som har drabbats av ett sådant beslut kan begära skadestånd av staten.

I 24 c § polislagen finns en bestämmelse om att omhändertagen egendom ska återlämnas till den från vilken egendomen omhändertogs, om det inte finns särskilda skäl att lämna den till någon annan.

Slutligen finns i 24 d § polislagen bestämmelser om förfarandet med egendom som inte hämtas ut. Sådan egendom ska tas om hand i enlighet med bestämmelserna i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. Den från vilken egendomen omhändertogs ska snarast efter omhändertagandet underrättas om att egendomen kan komma att förstöras eller säljas.

## 15.4 Utredningens överväganden

### 15.4.1 Inledning

Utredningen redovisar i detta avsnitt sina överväganden och förslag i frågan om lagstiftningen bör ändras för att ge en polismyndighet eller polisman möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras. Frågan om även övriga brottsutredande myndigheter bör ges sådan möjlighet måste också anses omfattat av uppdraget och kommer att behandlas sist i avsnittet.

### 15.4.2 Bör polisen ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras?

<p><b>Bedömning:</b> Polisen bör ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras.</p>
--

En polismanns befogenheter i den brottsutredande verksamheten regleras i 23–28 kap. RB. Befogenheterna omfattar exempelvis rätt att i vissa fall hålla förhör och vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning hunnit inledas (23 kap. 3 § tredje stycket), rätt att under vissa förutsättningar medta en person som befinner sig på en brottsplats eller i dess närhet till ett förhör som ska hållas i stort sett omgående (23 kap. 8 §), rätt att i brådskande fall utan

anhållningsbeslut gripa en person om det finns skäl att anhålla honom eller henne (24 kap. 7 § första stycket) och rätt att vid gripande eller anhållande av en misstänkt ta i beslag föremål som påträffas och som t.ex. skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott (27 kap. 1 § och 4 § första stycket).

I nämnda reglering finns inte någon bestämmelse som ger polisen befogenhet att tillfälligt omhänderta egendom. Som redogjorts för i avsnitt 15.3 har polisen däremot i den skyddande och förebyggande verksamheten befogenhet enligt 24 a § polislagen att i vissa fall tillfälligt omhänderta fordonsnycklar m.m. om syftet är att förhindra att trafikbrott begås.

Det ovan refererade JO-ärendet (JO 2005/06 s. 84) visar på en situation när polisens behov av att även i den brottsutredande verksamheten ha möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom framstår som påtagligt och välgrundat. Situationen som där aktualiserades var i korthet att när polisen utan föregående kallelse (på grund av kollusionsfara) skulle hämta två misstänkta makar till förhör påträffades endast den ene. När denne tog fram sin mobiltelefon och gick undan för att ringa, omhändertog polismännen mobiltelefonen, eftersom de antog att avsikten var att ringa till den andra misstänkta. JO konstaterade att denna åtgärd fordrade lagstöd, vilket inte fanns.

Som JO anförde (a.a. s. 89) vore det rimligt om polisen i en sådan situation har möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon. Enligt utredningens mening framstår omhändertagandet av mobiltelefonen i den aktuella situationen inte som en särskilt ingripande åtgärd från polisens sida, samtidigt som åtgärden effektivt hindrade förhörspersonen från att genom olämplig kommunikation, som telefonsamtal eller sms-meddelande, försvåra utredningen på ett sätt som kanske inte hade varit möjligt att reparera eller i vart fall skulle fördröjt utredningen och lett till ökad resursåtgång.

Polisens behov av att ha möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras har ökat till följd av den snabba tekniska utvecklingen och den allt rikligare förekomsten av mobiltelefoner och annan egendom som kan användas för kommunikation med andra. Det är t.ex. inte orimligt att tänka sig att en person som hämtas till förhör i smyg kan skicka sms-meddelande till någon annan inblandad, alternativt ringa upp denne och därefter, utan att avsluta sändningen, bara låta

mobiltelefonen ligga kvar i fickan så att den andre kan höra vad som sägs.

Det kan på goda grunder antas att det förekommer att polisen, trots avsaknad av befogenhet för ett sådant ingripande, tillfälligt omhändertar egendom i samband med exempelvis hämtning till förhör, på grund av att utredningen annars riskerar att försvåras. Det ovan nämnda JO-fallet är ett exempel på detta, men det finns också andra. I något fall har ett omhändertagande av telefoner t.o.m. lett till att åtal väckts mot poliser.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att polisen har behov av och bör ges befogenhet att i vissa fall tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras.

### 15.4.3 Lagreglering

**Bedömning:** Befogenheten för polisen att tillfälligt omhänderta egendom bör regleras i lag.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En befogenhet för polisen att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras torde utgöra ett sådant ingrepp som enligt nämnda grundlagsbestämmelse kräver lagstöd. Dessutom kan tillfälligt omhändertagande av egendom utgöra en sådan inskränkning i äganderätten som enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen fordrar uttryckligt lagstöd (se SOU 1995:47 s. 486 och JO 2005/06 s. 84, s. 88). Utredningens bedömning är därför att befogenheten för polisen att tillfälligt omhänderta egendom för att en utredning inte ska försvåras bör regleras i lag.

I likhet med polisens andra befogenheter i den brottsutredande verksamheten bör möjligheten att tillfälligt omhänderta egendom regleras i rättegångsbalken. Regleringen bör lämpligen placeras i 23 kapitlet.

#### 15.4.4 Närmare om bestämmelsens utformning och räckvidd

**Förslag:** Bestämmelsen ska utformas så att en polisman ges befogenhet att från förhörspersoner tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning, om det kan antas att utredningen annars kommer att försvåras.

Utredningen anser att det ska vara tillräckligt för att ett tillfälligt omhändertagande av egendom ska få ske att det *kan antas* att utredningen kommer att försvåras, om ett sådant omhändertagande inte görs. Det rör sig alltså om ett lågt ställt krav.

Redan själva ingripandesituationen kan tänkas var sådan att kravet är uppfyllt. När t.ex. två misstänkta på grund av kollusionsfara samtidigt ska hämtas till förhör, torde det regelmässigt kunna antas att utredningen kommer att försvåras om inte deras mobiltelefoner och annan egendom som kan användas för olämpliga kontakter omhändertas. I andra fall kan kravet vara uppfyllt genom iakttagelser av hur personer betar sig i samband med att de ska hämtas till förhör, t.ex. att någon drar sig åt sidan och förefaller dölja något.

Frågan är om polisens möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom bör begränsas när det gäller de personer som åtgärden får riktas mot.

Enligt utredningens bedömning är det huvudsakligen vid polisingripanden som syftar till att möjliggöra genomförande av förhör som det finns behov av att tillfälligt omhänderta egendom för att en utredning inte ska försvåras. Genom att ta ifrån en person som ska höras hans eller hennes mobiltelefon hindras denne från olämplig kommunikation innan förhöret har genomförts.

Det är självklart att en misstänkt många gånger kan ha intresse av att hindra utredningen genom att tala sig samman med andra inblandade innan han eller hon hörs. Även vittnen och målsägande kan dock av olika skäl, exempelvis för att de har en nära relation till den misstänkte eller står i ett beroendeförhållande till denne, ha anledning att försöka försvåra utredningen genom att inför ett förhör kontakta den misstänkte eller någon annan inblandad för att samordna sina berättelser med denne. Många gånger, framför allt i det initiala skedet av en utredning, är det också oklart vem eller vilka som är att anse som misstänkt, målsägande eller vittne.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att polisen bör ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom från alla förhörspersoner (se 23 kap. 6 § RB som innebär att förhör under förundersökningen får hållas med envar som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen).

Det kan finnas situationer när polisen har behov av att tillfälligt omhänderta egendom även från andra än förhörspersoner. Som exempel kan nämnas den situationen att polisen gör husrannsakan hos en misstänkt i syfte att hämta denne till förhör och då endast påträffar en närstående till den misstänkte. Om den närstående då försöker ringa eller skicka sms-meddelande till den misstänkte för att varna honom eller henne för att polisen befinner sig i bostaden, kan det försvåra utredningen. Frågan är dock hur meningsfull en rätt för polisen att tillfälligt omhänderta egendom från den närstående skulle vara i en sådan situation, eftersom inget torde hindra honom eller henne från att lämna bostaden och därefter söka upp den misstänkte eller ringa denne från någon annans telefon. I enstaka fall skulle det antagligen kunna vara av avgörande vikt för polisen att kunna fördröja varningen till den misstänkte bara en kort stund, t.ex. om den misstänkte befinner sig i närheten och är på väg hem när polisen söker honom eller henne i bostaden. Enligt utredningens mening framstår det dock som tveksamt om det är rimligt att polisen i en situation som den beskrivna ska få rätt att använda tvångsmedel mot en person som inte ska höras. Det som står att vinna med ett sådant ingripande synes i de flesta fall inte överväga det intrång som åtgärden innebär för den enskilde. Utredningen anser därför att polisen inte ska ges möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom från andra än förhörspersoner.

Möjligheten att tillfälligt omhänderta egendom bör inte begränsas till vissa särskilt angivna situationer, som t.ex. när ett beslut om hämtning till förhör utan föregående kallelse ska verkställas. Även i samband med förhör som genomförs utan tvång kan det finnas behov av att tillfälligt omhänderta egendom.

Den typ av egendom som polisen oftast har behov av att tillfälligt omhänderta för att förhindra att en brottsutredning försvåras är, av uppenbara skäl, mobiltelefoner. I vissa fall kan det dock finnas behov av att omhänderta även annan egendom som kan användas för olämpliga kontakter, t.ex. handdatorer och liknande. Som tidigare påpekats går den tekniska utvecklingen fort och behovet av att kunna omhänderta sådan egendom kan därför förväntas öka. Bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande bör

därför utformas så att den inte ges en för snäv räckvidd när det gäller vilken egendom som kan bli föremål för omhändertagande. Samtidigt framstår det, med hänsyn till det behov som kan identifieras, inte som motiverat att låta bestämmelsen omfatta all slags egendom. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att bestämmelsen utformas så att polisen ges befogenhet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning.

#### 15.4.5 Kroppsvisitation

**Förslag:** En polisman ska ges möjlighet att, i fall när det bedöms nödvändigt för att söka efter egendom som får omhändertas, kroppsvisitera den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse. Möjligheten till kroppsvisitation ska omfatta även annan person som ska höras, om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras.

Med stöd av den bestämmelse om tillfälligt omhändertagande av egendom som utredningen föreslår kommer det att bli möjligt för en polisman som hämtar en person till förhör att frånta denne en mobiltelefon som han eller hon tar fram i syfte att ringa och varna någon annan inblandad person. Om personen vägrar lämna ifrån sig mobiltelefonen, kan polismannen ha rätt att använda våld för att verkställa omhändertagandet (se 10 § första stycket 4 p polislagen jämte andra stycket i samma paragraf).

Ett scenario som skulle kunna bli vanligt är dock att personen håller sin mobiltelefon dold, t.ex. i kläderna eller i en väska, för att i smyg kunna skicka ett sms-meddelande eller ringa upp någon. Den bestämmelse om kroppsvisitation vid utredning om brott som finns i 28 kap. 11 § RB ger då inte polisen möjlighet att i den beskrivna situationen kroppsvisitera personen för att söka efter mobiltelefonen. Samma sak gäller för bestämmelserna i 19 § polislagen som bl.a. ger polisman befogenhet att i vissa fall kroppsvisitera en person av säkerhetsskäl.

Bestämmelsen i 24 a § första stycket polislagen om befogenhet för polisman att tillfälligt omhänderta fordonsnycklar m.m. för att förhindra trafikbrott, kompletteras av en bestämmelse i andra stycket som ger en polisman möjlighet att under vissa förutsätt-



ningar kroppsvisitera en person som kan komma att göra sig skyldig till sådant brott och genomsöka fordonet för att söka efter egendom som får tillfälligt omhändertas.

Det finns skäl att överväga om det bör införas en möjlighet för polisen att kroppsvisitera en person i syfte att leta efter föremål som tillfälligt kan omhändertas för att en utredning inte ska försvåras.

I artikel 8.1 Europakonventionen föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation är en åtgärd som inskränker rätten till skydd för privatlivet. Inskränkningar i skyddet för privatlivet kan enligt artikel 8.2 godtas endast under förutsättning att de har stöd i lag och om de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och annat liknande intrång. Regeringsformen medger dock att rättigheterna begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20–21 §§).

För att en inskränkning av skyddet mot kroppsvisitation ska vara acceptabel krävs – utöver att åtgärden tillgodoser ett godtagbart ändamål – att det finns ett påtagligt behov av att använda just det tvångsmedlet, att en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig samt att tvångsåtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den.

Den tekniska utvecklingen och den rikliga förekomsten av mobiltelefoner har medfört att det har blivit allt besvärligare för polisen att i olika situationer hindra kommunikation som kan försvåra utredningen. Om två misstänkta (eller andra inblandade) får möjlighet att inför sina förhör samordna sina berättelser, kan det få till följd att möjligheterna att lagföra den skyldige eller de skyldiga minskar avsevärt eller i vart fall att utredningen blir mer omfattande, komplicerad och kostsam.

Den bestämmelse om tillfälligt omhändertagande av egendom som föreslås är avsedd att minska risken för det som nu beskrivits. För att möjligheten att tillfälligt omhänderta egendom ska bli verkningsfull krävs dock att polisen, även när egendomen inte visas öppet och överlämnas frivilligt, ges praktiska möjligheter att

omhändertata denna. Så kan ske genom att det införs en möjlighet för polisen att kroppsvisitera den som ska förhöras i syfte att söka efter egendom som kan bli föremål för ett tillfälligt omhändertagande.

Enligt utredningens mening väger de fördelar för effektiviteten i den brottsutredande verksamheten som en sådan möjlighet skulle medföra tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten. Utredningen föreslår därför att polisen ges befogenhet att kroppsvisitera en misstänkt för att söka efter egendom som kan omhändertas. Befogenheten ska dock begränsas till utredningar som avser brott för vilka är föreskrivet fängelse.

När det gäller möjligheten att kroppsvisitera andra förhörspersoner för att söka efter egendom som kan bli föremål för ett omhändertagande bör, i likhet med vad som gäller för kroppsvisitation enligt 28 kap. 11 § RB, göras skillnad mellan den som skäligen kan misstänkas för brottet och annan. Det ska således ställas högre krav för att få kroppsvisitera annan förhörsperson än den misstänkte.

För att en polisman ska få kroppsvisitera den som är skäligen misstänkt bör krävas att åtgärden är nödvändig för att söka efter egendom som får omhändertas. Det är alltså inte meningen att kroppsvisitation regelmässigt ska tillgripas vid omhändertagande av egendom från misstänkta, utan endast om egendomen inte lämnas frivilligt.

Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet bör däremot få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras.

#### **15.4.6 Möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom och kroppsvisitera även om en förundersökning inte har inletts**

**Förslag:** Det ska föreskrivas att möjligheten att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas gäller även om förundersökning inte har inletts.

Enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB får polisman, innan en förundersökning hunnit inledas, hålla förhör och vidta andra

utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Den typ av utredningsåtgärder som ofta aktualiseras under en sådan provisorisk förundersökning, som brukar benämnas primärutredning, är brottsplatsundersökning och förhör med parter och vittnen i nära anslutning till att brottet har begåtts.

Att polisens behov av att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras omfattar även primärutredningsstadiet är uppenbart. Just i det inledande skedet av en utredning är det ju många gånger särskilt viktigt att kunna hindra olämpliga kontakter mellan inblandade personer. Polisens befogenhet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och att kroppsvisitera för att söka efter sådan egendom bör därför omfatta även en primärutredning.

Bestämmelserna om förundersökning anses i och för sig analogt tillämpliga även på utredningsåtgärder som vidtas före en förundersökning. När det gäller bestämmelser om befogenhet att använda tvång tillåter dock inte regeringsformen (2 kap. 20 §) att dessa tillämpas analogivis. Beträffande polisens befogenheter att medta någon till förhör har det därför uttryckligen reglerats att denna befogenhet gäller även innan förundersökning hunnit inledas (23 kap. 8 § RB). Så bör även ske när det gäller möjligheterna att tillfälligt omhänderta mobiltelefoner m.m. och att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas.

En särskild fråga är om en förundersökning kan anses inledd genom att en polisman under en primärutredning beslutar om att t.ex. kroppsvisitera någon för att söka efter egendom som får omhändertas.

En förundersökning har tidigare ansetts kunna inledas antingen genom ett särskilt beslut eller genom faktiskt handlande. Efter en lagändring som trädde i kraft 1995 framgår det numera av 23 kap. 3 § första stycket RB att beslut att inleda förundersökning ska fattas av polismyndighet eller åklagaren. Enligt förarbetena är tanken bakom lagändringen att det ska framgå tydligt att förundersökning ska inledas genom ett formligt beslut av någon som är behörig att inleda förundersökning (se prop. 1994/95:23 s. 77). Trots lagändringen har såväl Polisrättsutredningen som JO gjort gällande att användande av vissa tvångsmedel innebär att en förundersökning ska anses vara inledd (se SOU 1995:47 s. 155 f. samt JO 2000/01 s. 137, s. 168 f. och JO 2001/02 s. 95, s. 100 f.; jfr dock Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 229 f.).

I JO 2001/02 s. 95 hade kritik riktats mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § RB (förenklad brottsutredning). JO menade att det redan av ordalydelsen av bestämmelsen i 23 kap. 16 § RB framgår att lagstiftarens avsikt har varit att de i 24–28 kap. RB angivna straffprocessuella tvångsmedlen får användas i en brottsutredning endast inom ramen för en förundersökning. För att vidtagandet av en straffprocessuell tvångsåtgärd med stöd av reglerna i 24–28 kap. RB ska framstå som rättsenligt i situationer där förundersökning inte dessförinnan har inletts är det därför, enligt JO, en förutsättning att förundersökning anses inledd genom att åtgärden vidtas (se a.a. s. 100). JO:s slutsats blev att straffprocessuella tvångsmedel inte lagligen kan användas i utredningar som genomförs med stöd av 23 kap. 22 § RB samt att förundersökning hade inletts i det aktuella fallet i och med beslagsbeslutet.

Efter JO:s avgörande har 23 kap. 22 § första stycket RB ändrats på så sätt att det har införts en uttrycklig bestämmelse om att tvångsmedlet beslag får användas inom ramen för förenklade utredningar. Bestämmelsen utgör, liksom den tidigare nämnda bestämmelsen i 23 kap. 8 § tredje stycket RB, ett avsteg från grundprincipen i rättegångsbalken om att straffprocessuella tvångsmedel endast får beslutas inom ramen för en förundersökning eller under det rättsliga förfarande som sedan följer. På samma sätt förhåller det sig med den bestämmelse som utredningen föreslår om att befogenheten för en polisman att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas ska gälla även innan förundersökning hunnit inledas. När en polisman med stöd av den föreslagna bestämmelsen under en primärutredning beslutar om att t.ex. kroppsvisitera någon för att söka efter egendom som får omhändertas, ska således förundersökning *inte* anses inledd.

#### 15.4.7 Närmare bestämmelser om omhändertagandebeslutet

**Förslag:** Omhändertagen egendom ska återlämnas så snart det inte längre finns skäl för åtgärden och senast inom tolv timmar. Omhändertagandet och kroppsvisitation som genomförts för att söka efter egendom som får omhändertas ska dokumenteras i ett protokoll.

I likhet med vad som gäller för tillfälliga omhändertaganden av fordonsnycklar m.m. för att förhindra vissa trafikbrott (se 24 a § polislagen) bör beslutet om omhändertagande av egendom för att förhindra att en brottsutredning försvåras få fattas av en enskild polisman. Däremot anser utredningen inte att det är nödvändigt att polismannen skyndsamt anmäler åtgärden till sin förman för omedelbar prövning av om beslutet ska bestå (jfr 24 b § polislagen). Detta mot bakgrund av att ett omhändertagande som görs med stöd av den föreslagna bestämmelsen får anses som mindre ingripande mot den enskilde än ett omhändertagande enligt polislagen. Omhändertaganden av egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras är t.ex. avsedda att bli betydligt kortvarigare än omhändertaganden som görs för att förhindra trafikbrott och normalt kommer den som egendomen omhändertagits från inte att behöva återvända till polismyndigheten för att återfå egendomen (se vidare nedan).

Så snart ett omhändertagande inte längre behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås ska självklart egendomen återlämnas. Avsikten är att omhändertagandet endast ska bestå en kort tid. Egendom som omhändertagits för att säkerställa att ett visst förhör kan genomföras utan att förhörspersonen tar olämpliga kontakter med andra innan han eller hon har lämnat sin utsaga bör t.ex. återlämnas så snart förhöret är avslutat.

Såväl rättssäkerhetsskäl som kraven enligt Europakonventionen talar för att det i lagen bör anges en viss längsta tid för tillfälliga omhändertaganden.

I motiven till bestämmelserna i polislagen om tillfälligt omhändertagande av fordonsnycklar m.m. för att förhindra vissa trafikbrott anfördes att de aktuella ingripandena torde betraktas som en sådan inskränkning i den enskildes rätt att använda sin egendom att den enskilde, med hänsyn till artikel 6.1 i Europakonventionen, som regel borde kunna få frågan om egendomens omhändertagande prövad av domstol (se SOU 1995:47 s. 488 och prop. 2003/04:159 s. 17). Om tiden för omhändertagandet begränsades så kraftigt att det i praktiken innebar att en domstolsprövning inte skulle kunna komma till stånd så länge ingreppet bestod, blev det dock meningslöst att införa en rätt till domstolsprövning. Det var i stället tillräckligt att den som har drabbats av ett sådant beslut kunde begära skadestånd av staten (a. prop. s. 17). Tiden för tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafikbrott begränsades till 24 timmar.

Motsvarande resonemang kan föras när det gäller omhändertagande av egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras. Om inte tiden för sådana omhändertaganden begränsas kraftigt, torde alltså en rätt till domstolsprövning av åtgärden behöva införas.

När det gäller omhändertaganden av egendom för att förhindra att en brottsutredning försvåras bör en betydligt kortare tid än 24 timmar vara tillräcklig för att syftet med ingripandet ska kunna uppnås. Eftersom omhändertaganden ska få göras för att förhindra olämpliga kontakter innan ett förhör har genomförts, föreslår utredningen att ett omhändertagande maximalt ska få bestå i tolv timmar (jfr bestämmelsen i 23 kap. 9 § RB om hur länge misstänkta och andra är skyldiga att stanna för förhör).

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen en bestämmelse som föreskriver att omhändertagen egendom ska återlämnas så snart det inte längre finns skäl för omhändertagandet, men som också uttryckligen anger att den längsta tid som ett omhändertagande får vara är tolv timmar.

Omhändertagen egendom bör återlämnas till den från vilken den togs, om inte denne uttryckligen begär något annat. Någon uttrycklig reglering om detta behövs inte.

När det gäller egendom som tillfälligt omhändertagits för att förhindra vissa trafikbrott finns detaljerade bestämmelser om förfarandet med egendom som inte hämtas ut när omhändertagandet upphört. I 24 d § polislagen föreskrivs att polismyndigheten, under de förutsättningar som anges i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m., får förstöra sådan egendom eller sälja den för statens räkning. Vidare föreskrivs att den från vilken egendomen omhändertogs snarast efter omhändertagandet ska delges underrättelse om att egendomen kan komma att förstöras eller säljas. Om det är känt att någon annan också berörs av omhändertagandet, ska även denne delges en sådan underrättelse.

Den typ av egendom som polisen i de flesta fall omhändertar med stöd av bestämmelsen i 24 a § polislagen är fordonsnycklar, men bestämmelsen ger också möjlighet att, om det krävs, omhänderta fordonet. För att kunna lösa de praktiska problem som kan uppstå om polisen måste förvara egendomen under obegränsad tid, behövdes en bestämmelse om möjlighet för polisen att förstöra eller sälja omhändertagen egendom (se prop. 2003/04:159 s. 19). Beträffande bestämmelserna om delgivning anfördes i motiven att

särskilt i de fall det är fråga om mer värdefull egendom, är det angeläget att den som har rätt till egendomen har full vetskap om att denna kommer att förstöras eller säljas om den inte hämtas ut efter det att omhändertagandet har upphört (se a.a. s. 20).

Vid tillfälligt omhändertagande av egendom för att en utredning inte ska försvåras är förutsättningarna på flera sätt annorlunda. I dessa fall kommer den som egendomen omhändertagits från själv att vara kvar hos polisen för förhör under den tid som omhändertagandet varar. När förhöret är slutfört ska personen, innan han eller hon lämnar förhørsplatsen, normalt få tillbaka den omhändertagna egendomen. Det torde alltså inte, såsom ofta är fallet när polisen omhändertar egendom för att förhindra trafikbrott, bli aktuellt för personen att återvända till polismyndigheten för att hämta egendomen. Den egendom som kan komma i fråga att omhänderta för att en utredning inte ska försvåras – mobiltelefoner eller annan egendom som kan användas för att kommunicera med andra – är inte heller så värdefull eller så skrymmande som ett fordon.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det inte finns något påtagligt behov av särskilda bestämmelser om hantering av egendom som inte hämtas ut när ett omhändertagande upphört.

Tillfälliga omhändertaganden av elektronisk kommunikationsutrustning och kroppsvisitation som genomförs för att söka efter egendom som får omhändertas bör av rättssäkerhetsskäl dokumenteras.

En jämförelse kan göras med tillfälliga omhändertaganden enligt 24 a § polislagen. Dessa ska dokumenteras genom att ett protokoll upprättas i enlighet med bestämmelserna i 27 § polislagen. Av denna bestämmelse följer att protokollet ska innehålla uppgift om vem som har beslutat om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem som har deltagit i ingripandet, vem ingripandet har riktat sig mot, tidpunkten för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Rättegångsbalken innehåller bestämmelser om skyldighet att föra protokoll över bl.a. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Exempelvis föreskrivs i 28 kap. 9 § RB att över husrannsakan ska föras protokoll, vari anges ändamålet med förrättningen och vad därvid förekommit. Bestämmelsen gäller i tillämpliga delar även för kroppsvisitation (se 28 kap. 13 § första stycket RB).

Utredningen föreslår att det ska föreskrivas en skyldighet att även dokumentera tillfälliga omhändertaganden som görs för att en

utredning inte ska försvåras samt kroppsvisitation som görs för att söka efter egendom som får omhändertas.

#### 15.4.8 Befogenhet för tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter att omhänderta egendom m.m.

**Bedömning och förslag:** Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen ska ges samma möjlighet som en polisman att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att en utredning inte ska försvåras samt att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas. Tjänstemän vid Skatteverket bör däremot inte ges sådan befogenhet.

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att polisen, för att förhindra att en brottsutredning försvåras, har behov av och bör ges möjlighet att, från den som ska höras, tillfälligt omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning samt i vissa fall också kroppsvisitera för att söka efter sådan egendom. Befogenheterna föreslås reglerad genom att bestämmelser införs i 23 kap. RB.

Även andra brottsutredande myndigheter torde kunna ha motsvarande behov som polisen av dessa befogenheter. Om tjänstemän vid Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket ska ges motsvarande befogenheter som utredningen föreslår att polisen ska få, krävs att det införs särskilda bestämmelser i de lagar som reglerar respektive myndighets brottsutredande befogenheter.

Utredningens bedömning är att tjänstemän vid Kustbevakningen har behov av och bör ges möjlighet att i den brottsutredande verksamheten tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och genomföra kroppsvisitation för att en utredning inte ska försvåras.

Frågan blir då var regleringen av denna befogenhet ska placeras. De brottsutredande befogenheter som tjänstemän hos Kustbevakningen har är reglerade i ett flertal lagar, däribland lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.



I betänkandet *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* (SOU 2008:55) föreslås en ny lag med en samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter som omfattar de tre områdena brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn. Förslaget innebär också att Kustbevakningens rätt att självständigt inleda förundersökning, vilken i dag är begränsad till ett fåtal brottstyper, utvidgas till att omfatta ett relativt stort antal brottstyper. Betänkandet har remissbehandlats och en lagrådsremis kan väntas under våren 2011.

Den lag som föreslås i betänkandet innehåller bl.a. bestämmelser om rätt att vidta utredningsåtgärder under en primärutredning, rätt att medta någon till förhör, rätt att ta egendom i beslag samt rätt att företa husrannsakan och kroppsvisitation, vilka ska gälla generellt för sådana brott som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Särskilda regler om brottsutredande befogenheter ska dock även fortsättningsvis finnas i smugglingslagen och i lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Huvudskälet till att inte dessa regelkomplex också arbetades in i lagförslaget var att lagarna i fråga gäller också för andra tjänstemän än kustbevakningstjänstemän (se betänkandet s. 659). De båda lagarna berörs närmare nedan.

Utredningen anser att det i den nya samlade reglering av en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter, som för närvarande bereds i regeringskansliet, bör införas motsvarande bestämmelser som utredningen föreslår när det gäller en polismans möjligheter att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och genomföra kroppsvisitation för att söka efter egendom som får omhändertas. För att en kustbevakningstjänsteman ska få befogenhet att vidta dessa åtgärder även när han eller hon agerar med stöd av smugglingslagen eller lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott föreslår utredningen att det ska införas motsvarande bestämmelser i dessa lagar.

Enligt utredningens mening har även tjänstemän vid Tullverket behov av att i den brottsutredande verksamhet som bedrivs med stöd av de båda nämnda lagarna – Tullverkets brottsutredande befogenheter är huvudsakligen reglerade i smugglingslagen – få möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras för att en utredning inte ska försvåras samt att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas. Utredningen föreslår därför att det i smugglings-

lagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott införs bestämmelser som ger tjänstemän vid inte bara Kustbevakningen utan också Tullverket sådana befogenheter.

Nästa fråga är var i nämnda lagar som regleringen bör placeras.

Enligt 19 § smugglingslagen får Tullverket fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. RB angående smugglingsbrott, tullbrott m.m. Lagen innehåller vidare bestämmelser som ger tjänstemän hos såväl Tullverket som Kustbevakningen möjlighet att företa utredningsåtgärder under en primärutredning (20 § första stycket), att medta någon till förhör (20 § andra stycket) och att använda vissa tvångsmedel (se t.ex. 22, 26 och 27 §§). Enligt utredningens mening framstår det som naturligt att placera bestämmelserna om befogenhet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning m.m. omedelbart efter bestämmelserna om förundersökning m.m. i 19–20 §§.

Även när det gäller lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott anser utredningen att lämplig placering av bestämmelserna om de nya befogenheterna är i anslutning till regleringen angående förundersökningen m.m. (3–4 §§).

Slutligen har utredningen att ta ställning till om tjänstemän vid Skatteverket bör ges möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att förhindra att en brottsutredning försvåras.

Skatteverkets befogenheter när det gäller brottsutredande verksamhet regleras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Befogenheterna omfattar huvudsakligen att, på begäran av åklagare, biträda denne vid utredning av vissa brott, t.ex. brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1986:436) om näringsförbud. Skatteverket har inte rätt att på egen hand inleda förundersökning och får, utöver två särskilt reglerade fall, inte verkställa beslut om tvångsmedel.

Enligt 3 § får Skatteverket verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Av motiven till bestämmelsen framgår att den är avsedd att tillämpas när det redan från början är uppenbart att våld inte kan bli aktuellt, t.ex. när någon frivilligt överlämnar handlingar eller när handlingar sänts per post eller med bud till skattebrottsutredaren (se prop. 2005/06:169 s. 62 f.).

I 4 § föreskrivs att om husrannsakan verkställs av en polisman, får åklagaren uppdra åt Skatteverket att medverka vid förretningen. Skatteverket får då genomgå de utrymmen som är föremål för husrannsakan. Skatteverket får alltså inte självständigt genomföra husrannsakan, men däremot biträda polismän och åklagare, under förutsättning att det inte krävs våld.

När det gäller utredning om exempelvis brott enligt skattebrottslagen är det vanligt att åklagaren anlitar biträde av Skatteverket för att genomföra förhör med olika personer. Om det uppstår behov av att hämta en person till ett sådant förhör är det polisen som verkställer hämtningen, varefter skattebrottsutredaren håller förhöret.

Av det anförda framgår att Skatteverket inte har något behov av att t.ex. kunna omhänderta en mobiltelefon för att hindra olämplig kommunikation i samband med åtgärder som vidtas för att genomföra en hämtning. Ett behov av att tillfälligt omhänderta egendom kan i och för sig tänkas uppstå om förhörspersonen, efter det att polisen har hämtat honom eller henne till förhöret samt lämnat förhörslokalen, tar fram en mobiltelefon i syfte att ringa någon inblandad person. Eftersom hämtningen har genomförts av polisen bör det dock i den angivna situationen vara tämligen enkelt för tjänstemännen vid Skatteverket att tillkalla en polisman och få hjälp med ett omhändertagande av mobiltelefonen. Enligt utredningens bedömning är det endast när en person efter kallelse till förhör frivilligt inställer sig hos Skatteverket som det kan uppstå behov för en tjänsteman vid denna myndighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon från förhörspersonen, t.ex. för att försäkra sig om att denne inte i hemlighet spelar in förhöret. Det synes dock endast röra sig om ett mindre behov.

En befogenhet för Skatteverket att tillfälligt omhänderta egendom torde vidare behöva begränsas till fall då överlämnande kan väntas ske frivilligt. Detta mot bakgrund av de begränsade möjligheter som Skatteverket i dag har att verkställa beslut om tvångsmedel. Det framstår också som uteslutet att ge Skatteverket befogenhet att kroppsvisitera någon för att söka efter egendom som får omhändertas. Även om en tjänsteman vid Skatteverket ges befogenhet att tillfälligt omhänderta egendom för att en utredning inte ska försvåras, skulle således de praktiska möjligheterna att omhänderta egendom bli begränsade.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att tjänstemän vid Skatteverket inte bör ges befogenhet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning.

# 16 Begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning

## 16.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga om det behövs kompletterande lagstiftning för att i vissa avseenden stärka den enskildes rättssäkerhet i samband med kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Utredningen ska enligt direktiven överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation och för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation. Det saknas för närvarande bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken (RB) som ger stöd för sådana begränsningar av rörelsefriheten. I samband med ett lagstiftningsärende rörande kvarhållande vid kroppsbesiktning uttalade departementschefen att behovet av en självständig regel för kvarhållande av den som ska kroppsvisiteras inte är särskilt stort (prop. 1993/94:24 s. 53). Justitieombudsmannen (JO) har å sin sida gjort bedömningen att det bör införas uttryckliga regler som ger en polisman rätt att inskränka en persons rörelsefrihet såväl i avvaktan på ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation som för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation (JO:s beslut 1999-10-13, dnr 4887-1997).

Utredningen ska vidare överväga om det finns behov av uttryckliga lagbestämmelser om skyldighet för den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras och om polismans befogenhet att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till platsen.

I 23 kap. 8 § RB föreskrivs en skyldighet för alla som befinner sig på en brottsplats att efter tillsägelse av en polisman följa med till

förhör. Om personen vägrar och inte har någon giltig orsak för sin vägran, får polisen ta med honom eller henne till förhöret. Någon motsvarande skyldighet för den enskilde respektive befogenhet för polisen finns inte när det gäller en beslutad kroppsbesiktning eller kroppsvisitation. Det har dock ansetts att bestämmelserna om kroppsbesiktning och kroppsvisitation i sig kan läggas till grund för en sådan frihetsinskränkning. Såväl JO som Polisrättsutredningen har dock ansett att detta med hänsyn till legalitetsprincipen bör regleras (JO:s beslut 2001-01-26, dnr 4769-1999 och JO 2001/02 s. 76 samt SOU 1995:47 s. 339 f.).

## 16.2 Gällande rätt

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 6 § första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp, t.ex. kroppsvisitation. Av 8 § framgår att var och en också är skyddad mot frihetsberövande. Fri- och rättigheterna får endast begränsas genom lag (20 §).

Enligt artikel 5 i Europakonventionen får frihetsberövanden bara komma i fråga i vissa särskilt uppräknade fall och då i den ordning som lagen föreskriver. Ett sådant fall kan vara när syftet är att säkerställa ett fullgörande av någon i lag förskriven skyldighet (artikel 5:1:b).

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Om det finns anledning att anta att ett brott begåtts på vilket fängelse kan följa, får *kroppsvisitation* göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken (11 §). Av bestämmelsen framgår vidare att även annan än den misstänkte får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Enligt 12 § får den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa *kroppsbesiktigas* i de syften som gäller för kroppsvisitation i 11 § eller enligt bestämmelserna i 12 a §, som särskilt tar sikte på kroppsbesiktning genom tagande av salivprov. Med kroppsbesiktning avses enligt 12 § andra stycket undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada. Den som ska kroppsbesiktigas får enligt tredje stycket samma paragraf hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar. Någon motsvarande bestämmelse om kvarhållande finns inte när det gäller kroppsvisitation.

Av 12 b § framgår att annan än den misstänkte under vissa förutsättningar får kroppsbesiktigas genom tagande av salivprov. Syftet med kroppsbesiktningen ska vara att genom en DNA-analys av provet underlätta identifiering vid utredning av ett brott på vilket fängelse kan följa och den får ske om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen av brottet.

Beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning fattas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (13 § första stycket första meningen jämförd med 4 § första stycket). Om det föreligger fara i dröjsmål får dock sådan åtgärd beslutas av polisman (13 § första stycket andra meningen).

Av 13 § andra stycket framgår bl.a. att en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i avskilt rum. I tredje stycket samma paragraf finns särskilda regler som gäller vid verkställighet av kroppsvisitation och kroppsbesiktning av en kvinna.

Proportionalitetsprincipen gäller vid såväl kroppsvisitation som kroppsbesiktning (13 § första stycket första meningen jämförd med 3 a §).

Det saknas uttryckliga bestämmelser i 28 kap. RB om medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

För handläggning hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt tjuugoett år finns det särskilda bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), vilka ersätter och fyller ut bestämmelserna i rättegångsbalken. LUL innehåller inte några särskilda bestämmelser om kroppsvisitation eller kropps-

besiktning beträffande misstänkta som är mellan femton och tjuugoett år, men däremot beträffande barn under femton år.

I 36 f § LUL stadgas att mot den som är under femton år får endast de tvångsmedel användas som är angivna i lagen, i 23 kap. 7–9 §§ RB eller i annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under femton år.

Enligt 36 § LUL får mot den som är misstänkt för att före femton års ålder ha begått brott, om det finns särskilda skäl, bl.a. företas *kroppsvisitation* enligt bestämmelserna i 28 kap. RB.

Bestämmelser om *kroppsbesiktning* finns i 36 a–36 e §§ LUL.

Av 36 a § följer att kroppsbesiktning får företas mot den som är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott, om det är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet.

Enligt 36 b § får också kroppsbesiktning genom tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov företas mot den som är skäligen misstänkt för att före femton års ålder olovligen ha brukat narkotika, om det kan antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

Den som ska kroppsbesiktigas enligt någon av de båda nämnda bestämmelserna får enligt 36 c § hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar.

I 36 d § finns särskilda bestämmelser om vem som får verkställa eller bevittna kroppsbesiktningen av den unge och 36 e § innehåller hänvisningar till vissa bestämmelser i 28 kap. RB som är tillämpliga även vid kroppsbesiktning enligt LUL.

### 16.3 Kvarhållande i samband med kroppsvisitation

Det saknas uttryckligt lagstöd för polisen att kvarhålla den som ska kroppsvisiteras. Den som ska kroppsbesiktigas får däremot hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar (28 kap. 12 § tredje stycket RB). I samband med att bestämmelsen infördes uttalade departementschefen bl.a. följande i fråga om behovet av en motsvarande regel för den som ska kroppsvisiteras (prop. 1993/94:24 s. 53).



Visserligen kan tänkas fall där det finns behov av att ha en regel om att den som skall kroppsvisiteras kan hållas kvar en viss tid. Behovet av en sådan regel bedömer jag emellertid inte som särskilt stort. I dessa fall kan man i stället kräva att den avskildhet m.m. som krävs enligt 28 kap. 13 § RB, går att ordna i omedelbar anslutning till plats där åtgärden aktualiseras. Jämfört med kroppsbesiktning kan kraven på avskildhet för att genomföra en kroppsvisitation inte heller sättas lika höga. Vid en kroppsvisitation krävs inte heller deltagande eller närvaro av läkare eller motsvarande eller normalt tillgång till särskild utrustning. Sammantaget kan behovet av en regel om kvarhållande av den som skall kroppsvisiteras enligt min mening inte sägas vara av det slaget att det med hänsyn till motstående integritetshänsyn motiverar en särskild regel därom.

Polisrättsutredningen ansåg, liksom departementschefen, att kroppsvisitation oftast kan genomföras i anslutning till den plats där den som ska visiteras befinner sig. I andra fall bör enligt Polisrättsutredningen visitationen genomföras så snart man kommit till en plats där åtgärden kan genomföras. Utredningen ansåg därför att polisen inte bör ha befogenhet att hålla kvar en person i avvaktan på att en beslutad kroppsvisitation ska kunna genomföras (se SOU 1995:47 s. 344).

JO har i ett ärende från 1999 behandlat dels frågan om kvarhållande av en person för att kunna inhämta ett beslut i kroppsvisitationsfrågan, dels kvarhållande i avvaktan på att en beslutad kroppsvisitation ska kunna genomföras (JO:s beslut 1999-10-13, dnr 4887-1997). Bakgrunden i ärendet var att två personer gripits misstänka för narkotikabrott efter att ha lämnat en lägenhet. Mot bakgrund av de uppgifter som framkom beslutade åklagare om husrannsakan i lägenheten, där lägenhetsinnehavaren befann sig. Polismännen som verkställde husrannsakan lade ner lägenhetsinnehavaren på golvet och belade honom med handfängsel. När han låg ner "kände" en av polismännen över honom. När polismännen konstaterat att ingen annan fanns i lägenheten, togs handfängslen av och en visitation genomfördes. Händelseförloppet tog några minuter. Lägenhetsinnehavaren delgavs senare misstanke om narkotikabrott, men det fanns inget beslut om anhållande eller hämtning till förhör. Enligt JO framgick inte heller av utredningen att det skulle finnas skäl för gripande av lägenhetsinnehavaren, vilket inte heller gjorts gällande.

Eftersom lägenhetsinnehavaren ansågs vara skäligen misstänkt för narkotikabrott ansåg JO att den grundläggande förutsättningen för kroppsvisitation i 28 kap. 11 § RB var uppfylld. Det tillämpade

förfarandet aktualiserade emellertid enligt JO även frågan när det ska anses föreligga sådan fara i dröjsmål att beslut om kroppsvisitation får fattas av en polisman och en därmed sammanhängande fråga om vilka frihetsinskränkningar som får göras i syfte att genomföra en sådan åtgärd. JO konstaterade att någon annan rättslig grund för en inskränkning av lägenhetsinnehavarens rörelsefrihet än bestämmelsen om kroppsvisitation i 28 kap. 11 § inte synes ha varit aktuell vid tillfället.

Efter att ha hänvisat till vad departementschefen uttalade i förarbetena till regeln om kvarhållande vid kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § tredje stycket RB anförde JO följande (s. 7 f.).

Det kan således konstateras att gällande rätt, trots avsaknad av en uttrycklig regel i frågan, får anses innebära att en polisman under kortare tid får inskränka någons rörelsefrihet i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation och att häri inbegrips en befogenhet att i förekommande fall med tvång föra den som skall bli föremål för åtgärden till en sådan för ändamålet lämpad lokal som åsyftas i 28 kap. 13 § andra stycket RB. Det kan i sammanhanget anmärkas att såväl denna regel som bestämmelsen i paragrafens tredje stycke, att en kvinna inte får kroppsvisiteras annat än av en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska, i vissa fall kan medföra att intrånget blir betydligt mera långvarigt än vad som synes vara förutsatt i det propositionsuttalande som har återgetts i det föregående.

Enligt polisrättsutredningens uppfattning innebär däremot det förhållandet att det inte finns någon uttrycklig regel om befogenhet för en polisman att hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut i kroppsvisitationsfrågan, att det inte föreligger någon sådan befogenhet (utredningens slutbetänkande [SOU 1995:45] Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen s. 175). Jag konstaterade i mitt remissyttrande över betänkandet att konsekvensen av detta synsätt blir att det alltid kommer att vara fråga om fara i dröjsmål eller – med utredningens terminologi – brådska fall, när en polisman gör den bedömningen att en person som påträffas exempelvis på gatan bör kroppsvisiteras, och att undantagsregeln om rätt för en polisman att besluta om kroppsvisitation därmed i sådana situationer blir en undantagslös huvudregel. Jag nämnde vidare att jag hade erfarit att det i det praktiska polisarbetet förekommer ett förfarande som innebär att polisen håller kvar en misstänkt på platsen en kortare stund i avvaktan på ett beslut i kroppsvisitationsfrågan av en behörig beslutsfattare.

Jag förordade mot den nu angivna bakgrunden att man i 28 kap. RB skall ta in en regel som ger en polisman rätt att hålla kvar en person, om det krävs för att ett beslut i kroppsvisitationsfrågan skall kunna inhämtas.

För att det inte ska råda någon osäkerhet i fråga om polisens befogenheter i samband med kroppsvisitationer ansåg JO – utöver vad som förordats i det nämnda remissyttrandet – att det uttryckligen bör framgå av lagtexten att en person får underkastas den inskränkning i sin rörelsefrihet som krävs för att en beslutad kroppsvisitation ska kunna genomföras med beaktande av reglerna i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB. JO hade alltså en annan uppfattning i frågan om behovet av en sådan reglering än den som departementschefen gav uttryck för i prop. 1993/94:24. Enligt JO uppfyller en uttrycklig regel det krav på klarhet som allmänt gäller i fråga om föreskrifter som begränsar de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna (jfr Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 1996 s. 577 om att regler som innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet bör tolkas restriktivt).

#### **16.4 Medföljande och medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning**

I 23 kap. 8 § RB föreskrivs en skyldighet för den som befinner sig på en brottsplats att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han eller hon utan giltig orsak vägrar att följa med, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. Någon motsvarande skyldighet respektive befogenhet finns inte när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Enligt Polisrättsutredningen har det dock i praxis ansetts att reglerna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för sådana inskränkningar i rörelsefriheten (SOU 1995:47 s. 340). Justitieutskottet berörde frågan i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till polislagen, då det i en motion förordades att grunden för medtagande för blodprovstagning borde föras in i 28 kap. 13 § RB (se bet. 1983/84:JuU27 s. 40 f.). Justitieutskottet anförde att det av en lagstadgad rätt att använda ett tvångsmedel i åtskilliga fall måste följa en befogenhet att också vidta visst ingrepp eller andra åtgärder som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet inte ska bli ändamålslös. Enligt utskottet torde även befogenhet till andra åtgärder kunna härledas ur en lagbestämmelse om rätt att använda tvångsmedlet. Som exempel angavs att polisen tar med en person som misstänkt för trafiknykterhetsbrott till blodprovstagning på polisstationen.

Polisrättsutredningen konstaterade att Justitieutskottets synsätt inte är oomstritt. Med hänsyn till det konstitutionella kravet på lagstöd för intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna bör man enligt Polisrättsutredningens uppfattning inte acceptera att en befogenhet för polisen att företa mer eller mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten endast följer tolkningsvis av bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Utredningen ansåg alltså att inskränkningar i rörelsefriheten inte bör företas utan uttryckligt stöd i lag och att detta gäller både kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar. Polisrättsutredningen anförde därefter följande (SOU 1995:47 s. 342 f.).

Den bestämmelse som nyligen har införts innebär visserligen att polisen har fått stöd för befogenheten att hålla kvar en person om det behövs för att genomföra en kroppsbesiktning. Bestämmelsen ger enligt sin ordalydelse emellertid inte stöd för att ta med den som skall kroppsbesiktigas till en plats där undersökningen kan utföras. Eftersom den över huvud taget inte är tillämplig på kroppsvisitationer ger den inte heller stöd för polisens åtgärd att ta med en person t.ex. till en polisstation eller någon annan lokal där det är lämpligt att visitera honom. Utredningen anser emellertid att polisen bör ha uttryckligt stöd i lag för sådana inskränkningar i rörelsefriheten som är nödvändiga för att ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall kunna verkställas. En regel om medtagande för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skulle kunna utformas efter mönster av 23 kap. 8 § rättegångsbalken, enligt vilken polisman har befogenhet att ta med en person "till ett förhör som hålls omedelbart därefter". En sådan bestämmelse bör inledningsvis innehålla en uttrycklig skyldighet för den som skall kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas att följa med till den plats där åtgärden skall företas. Den som vägrar uppfylla sin skyldighet bör enligt bestämmelsen som en följd härav få tas med av polisman. Av proportionalitetsregeln följer att den som skall kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas inte bör föras en längre sträcka än vad som är nödvändigt för att åtgärden skall kunna genomföras på ett sätt som är tillfredsställande både från effektivitets- och integritetssynpunkt. En person som skall kroppsvisiteras bör därför föras till närmaste avskilda plats. En misstänkt snattare kan ofta visiteras i en lokal i den affär där brottet påstås ha begåtts och andra mindre omfattande visitationer kan företas i en polisbil. Är det fråga om kroppsbesiktning torde den som skall undersökas som regel få föras till polisstationen eller till en läkarmottagning.

JO har i några avgöranden gjort samma bedömning som Polisrättsutredningen i fråga om behovet av en reglering på området.

I ett av fallen hade Polismyndigheten i Östergötland gjort ett tillslag mot en s.k. technofest, vilket bl.a. resulterade i att

31 personer togs med till polisstationen för kroppsbesiktning (JO 2001/02 s. 76). Besluten om medtagande fattades av polismän som befann sig i festlokalen. Polismyndigheten upplyste i ärendet att besluten fattats med stöd av 23 kap. 8 § RB om medtagande till förhör. Myndigheten pekade dock på att syftet med ett medtagande i ett fall av det aktuella slaget inte i första hand är att hålla förhör med den misstänkte utan att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning. Enligt JO, som konstaterade att endast knappt hälften av dem som tagits med förhöordes, står en sådan tillämpning av bestämmelsen om medtagande till förhör i strid med ändamålsprincipen. JO anförde (s. 87 f.) att det för närvarande inte finns någon uttrycklig bestämmelse i rättegångsbalken om skyldighet för den som ska underkastas kroppsbesiktning – exempelvis blodprovstagning med anledning av misstanke om ringa narkotikabrott eller trafiknykterhetsbrott – att följa med till den plats där åtgärden ska vidtas, motsvarande reglerna om medföljande och medtagande till förhör. JO pekade dock på att det underförstått har ansetts gälla att reglerna om kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för en sådan inskränkning i rörelsefriheten, om den är nödvändig för att kroppsbesiktningen ska kunna genomföras. JO ansåg att det finns behov av en uttrycklig reglering om medföljande och medtagande till kroppsbesiktning.

I det aktuella fallet hade besluten om medtagande fattats före besluten om kroppsbesiktning. De sistnämnda besluten fattades av en behörig förundersökningsledare först när de misstänkta tagits in till polisstationen. JO uttalade (s. 88) att en grundläggande förutsättning för att en person ska få tas med för kroppsbesiktning är att ett beslut om kroppsbesiktning fattats före medtagandet. Åtgärden att ta med den misstänkte t.ex. till närmaste polisstation blir då ett led i verkställigheten av det fattade beslutet. Om några beslut om kroppsbesiktning ännu inte fattats när personerna förs till polisstationen, saknas enligt JO rättsligt stöd för att föra dem från platsen i syfte att få till stånd den tilltänkta åtgärden.

JO har även i ett annat ärende påtalat att det bör införas uttryckliga bestämmelser om skyldighet för den som ska underkastas kroppsbesiktning att följa med till den plats där åtgärden ska vidtas, motsvarande reglerna i 23 kap. 8 § RB (se JO:s beslut 2001-01-26, dnr 4769-1999).

## 16.5 Utredningens överväganden

### 16.5.1 Kvarhållande i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation

**Förslag:** Det ska införas en lagbestämmelse om rätt att hålla kvar en person i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation. Kvarhållandet ska få vara i längst sex timmar.

Som redogjorts för i avsnitt 16.3 finns det i 28 kap. 12 § tredje stycket RB en bestämmelse om kvarhållande i syfte att genomföra en beslutad kroppsbesiktning. Enligt bestämmelsen får den som ska kroppsbesiktigas hållas kvar i sex timmar, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar. Att det inte samtidigt med denna bestämmelse infördes en motsvarande bestämmelse angående kroppsvisitation berodde på att det inte ansågs finnas något särskilt stort behov av en sådan reglering (se prop. 1993/94:24 s. 53). Polisrättsutredningen föreslog inte heller någon bestämmelse om kvarhållande för att genomföra en beslutad kroppsvisitation (se SOU 1995:47 s. 344).

Jämfört med kroppsbesiktning är kroppsvisitation uppenbarligen en mindre ingripande åtgärd. Till skillnad från vad som torde vara fallet med kroppsbesiktningar bör kroppsvisitationer normalt kunna genomföras direkt i anslutning till beslutet och på platsen för ingripandet eller i dess omedelbara närhet.

Bestämmelsen i 28 kap. 13 § andra stycket RB om att förrättning, som är av mera väsentlig omfattning, ska verkställas inomhus och i avskilt rum, gäller såväl kroppsbesiktning som kroppsvisitation. Även om en kroppsvisitation många gånger endast innebär ett ytligt genomsökande av kläder eller föremål, förekommer det att den innefattar en noggrannare kontroll av kläderna och att den därför bör företas inomhus. Vid en kroppsvisitation kan det också bli aktuellt att låta den som ska visiteras ta av sig kläderna, vilket självklart förutsätter att kroppsvisitationen genomförs i ett avskilt utrymme. Om en sådan mer ingående kroppsvisitation aktualiseras i samband med ett polis-ingripande som sker inomhus på en plats där andra människor uppehåller sig, t.ex. i ett köpcentrum, eller utomhus, t.ex. på ett torg, kan inte kroppsvisitationen genomföras på platsen för ingripandet utan den som ska visiteras måste först föras till en plats där åtgärden kan verkställas. Från det att beslutet om kropps-

visitation fattas till det att åtgärden genomförs kommer då att förflyta viss tid, vilken kan bli längre eller kortare beroende på förhållandena på platsen. I den beskrivna situationen finns det alltså behov av att kvarhålla den som ska kroppsvisiteras.

Reglerna om vem som får genomföra en kroppsvisitation kan också leda till tidsutdräkt mellan beslutet om kroppsvisitation och verkställigheten av detta. Enligt 28 kap. 13 § tredje stycket RB får kroppsvisitation av en kvinna endast utföras av, eller bevittnas av, en kvinna, en läkare eller legitimerad sjuksköterska. Från denna huvudregel har gjorts undantag för sådan kroppsvisitation som enbart innebär undersökning av föremål som en kvinna har med sig. En manlig polisman kan således undersöka exempelvis en kvinnas handväska, men däremot inte hennes kläder eller annat som hon bär på sig. Vid vissa polisingripanden kan det därför bli nödvändigt att tillkalla och invänta kvinnlig polis för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation. Under den tid det tar för den kvinnliga polisen att inställa sig, vilken torde kunna bli betydande på platser där polisbemanningen inte är stor, finns behov av att kvarhålla den som ska kroppsvisiteras.

Utredningens bedömning är att även om en kroppsvisitation i de flesta fall torde kunna genomföras i omedelbar anslutning till att beslutet om åtgärden fattas, kan det, med hänsyn till bestämmelserna 28 kap. 13 § RB om förfarandet vid kroppsvisitation i vissa fall finnas ett behov av att kvarhålla den som åtgärden avser under en kortare tid från det att beslutet om kroppsvisitation fattats till dess att det kan verkställas.

Ett kvarhållande i syfte att genomföra en kroppsvisitation innebär en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana inskränkningar får med hänsyn till legalitetsprincipen inte förekomma utan uttryckligt lagstöd. Det bör inte heller finnas utrymme för tvekan om när en inskränkning får ske. Även om det endast i undantagsfall torde uppkomma behov av att kvarhålla någon för att genomföra en beslutad kroppsvisitation kan det, med hänsyn till det anförda, inte anses godtagbart att polisen i dessa fall inskränker den enskildes rörelsefrihet utan uttryckligt lagstöd. I likhet med JO (se beslut 1999-10-13, dnr 4887-1997, som refererats ovan i avsnitt 16.3) anser därför utredningen att det bör införas en lagreglerad rätt att kvarhålla den som ska kroppsvisiteras.

Den tid som en person kan behöva kvarhållas för att en kroppsvisitation ska genomföras bör generellt sett vara kortare än vid genomförande av kroppsbesiktning. Exempelvis bör det vid

kroppsvisitation inte bli aktuellt med långa transporter såsom kan förekomma vid kroppsbesiktning. Utredningen föreslår därför att maximitiden för kvarhållande sätts till sex timmar utan den möjlighet till kvarhållande i ytterligare sex timmar som föreskrivs beträffande kroppsbesiktning (om det föreligger synnerliga skäl). Av behovs- och proportionalitetsprinciperna följer givetvis att ett kvarhållande inte får ske under längre tid än det finns behov av och att ingreppet måste stå i rimlig proportion till ändamålet med åtgärden.

### 16.5.2 Kvarhållande i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning

**Förslag:** Det ska i lag regleras en uttrycklig rätt för en polisman att hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inhämtas.

I direktiven anges endast att utredningen ska överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om polisens rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på myndighetsbeslut om *kroppsvisitation*. Även när det gäller *kroppsbesiktning* finns det dock anledning att överväga om det bör finnas en lagreglerad möjlighet att kvarhålla någon för att inhämta ett myndighetsbeslut. Detta mot bakgrund av att den i föregående avsnitt berörda bestämmelsen i 28 kap. 12 § tredje stycket RB om kvarhållande av den som ska kroppsbesiktas endast gäller när ett beslut har fattats. Om det finns behov av att införa en bestämmelse om kvarhållande i avvaktan på beslut om kroppsvisitation bör det finnas motsvarande behov när det gäller kroppsbesiktning. Utredningens överväganden när det gäller behovet av en uttrycklig reglering om kvarhållande i avvaktan på myndighetsbeslut omfattar därför såväl kroppsvisitation som kroppsbesiktning.

För såväl kroppsvisitation som kroppsbesiktning är regleringen utformad så att en polisman är behörig att besluta om tvångsmedlet endast om det är fara i dröjsmål (28 kap. 13 § första stycket andra meningen RB). Huvudregeln är i stället att beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket och 13 § första stycket RB).



Om en polisman gör bedömningen att en person bör kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas och det inte kan anses föreligga fara i dröjsmål, ska han eller hon alltså inhämta ett beslut om tvångsmedlet från behörig förundersökningsledare. Någon befogenhet för polismannen att i denna situation hålla kvar personen i syfte att avvakta myndighetsbeslutet finns inte (här bortses från de fall där det finns någon annan grund för ett frihetsberövande, såsom gripandeskäl). I praktiken synes dock sådana kvarhållanden förekomma (se JO:s beslut 1999-10-13, dnr 4887-1997, s. 8). Den tidsrymd som en person kan behöva kvarhållas i avvaktan på ett beslut av behörig beslutsfattare torde visserligen vara väldigt kort; i princip den tid det tar polismannen att ringa upp förundersökningsledaren, kort föredra omständigheterna och därefter omedelbart få ett beslut. Med hänsyn till att ett kvarhållande innebär en begränsning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna bör det, enligt utredningens mening, dock inte få förekomma att sådana kvarhållanden sker utan stöd i lag.

Det anförda talar för att det bör införas en särskild regel som uttryckligen ger en polisman befogenhet att hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inhämtas.

Införs det inte en sådan regel finns det vidare risk för att det i lagtexten uppställda kravet på att det ska föreligga fara i dröjsmål för att polisman ska ha befogenhet att själv besluta om tvångsmedlet kommer att urholkas. Följden av att en polisman inte har befogenhet att kvarhålla en person i avvaktan på beslut av behörig befattningshavare kan nämligen bli att det alltid anses föreligga fara i dröjsmål när en polisman bedömer att en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning bör göras (se JO:s beslut 1999-10-13, dnr 4887-1997). Genom att införa en uttrycklig befogenhet för en polisman att kvarhålla en person i avvaktan på beslutet om tvångsmedlet, skapas en praktisk möjlighet att inhämta beslut från den enligt huvudregeln i 28 kap. 4 § RB behöriga beslutsfattaren.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att det i lag ska regleras en uttrycklig rätt för en polisman att kvarhålla en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Eftersom det ligger i sakens natur att det endast är mycket kortvariga kvarhållanden som avses, finns det enligt utredningens mening inte skäl att i bestämmelsen ange någon längsta tid som kvarhållandet får pågå. Om det tar längre tid än 10–15 minuter att inhämta ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation

eller kroppsbesiktning, kan det anses föreligga fara i dröjsmål (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 566 ff.). Polismannen har då själv rätt att besluta om tvångsmedlet.

### 16.5.3 Medföljande och medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning

**Förslag:** Det ska i lag föreskrivas dels att den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas är skyldig att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras, dels att en polisman har befogenhet att ta med den som vägrar att följa med till en sådan plats.

För att uppfylla bestämmelserna i 28 kap. 13 § andra och tredje stycket RB om verkställighet av kroppsbesiktning och kroppsvisitation (att förrättning som är av mera väsentlig omfattning ska genomföras inomhus och i avskildhet, att endast vissa personkategorier får genomföra vissa förrättningar avseende kvinnor, m.m.) har polisen ofta behov av att ta med den som ska *kroppsbesiktigas* till en annan plats än den där det initiala ingripandet skett.

Behovet av att ta med den som ska *kroppsvisiteras* till en plats där åtgärden kan genomföras är betydligt mindre, eftersom kroppsvisitation i regel torde kunna genomföras direkt på platsen för ingripandet. Även när det gäller kroppsvisitation är det dock i vissa fall nödvändigt att den som åtgärden avser följer med till en annan, oftast näraliggande, plats där verkställighet kan ske. Så kan vara fallet för att kroppsvisitationen innefattar en noggrannare kontroll av kläderna eller för att det blir aktuellt att låta den som ska visiteras ta av sig kläderna. Det kan också finnas behov av att ta med den som ska kroppsvisiteras till en plats där det finns en person som får genomföra åtgärden. (Dessa situationer har berörts närmare i utredningens överväganden angående behovet av att kvarhålla en person i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation, se avsnitt 16.5.1.)

Regleringen om kroppsbesiktning och kroppsvisitation innehåller inga bestämmelser som uttryckligen ger en polisman rätt att ta med den som nämnda tvångsmedel ska vidtas mot till en plats där åtgärden kan genomföras. Frågan är om det behövs sådana

bestämmelser eller om en polisman ändå kan anses ha sådan befogenhet.

Som redogjorts för i avsnitt 16.4 har denna fråga berörts i flera sammanhang. Å ena sidan har Justitieutskottet uttalat att det av en lagstadgad rätt att använda ett tvångsmedel i åtskilliga fall måste följa en befogenhet att också vidta visst ingrepp eller andra åtgärder som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet inte ska bli ändamålslös (se bet. 1983/84:JuU27 s. 40 f.). En rätt för polisen att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till en plats där åtgärden kan genomföras skulle i så fall inrymmas i rätten att bruka dessa tvångsmedel. Å andra sidan har Polisrättsutredningen ansett att det med hänsyn till kravet på lagstöd för inskränkningar i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna bör införas uttryckliga bestämmelser om medtagande till kroppsbesiktning och kroppsvisitation (se SOU 1995:47 s. 342). JO har instämt i bedömningen av att det behövs en sådan reglering (se JO 2001/02 s. 76, s. 88, och JO:s beslut 2001-01-26, dnr 4769-1999).

En fråga som aktualiseras är hur *medtagande* av en person förhåller sig till *kvarhållande* av en person. Det skulle kunna hävdas att rätten att kvarhålla någon innefattar en rätt att också ta med denne. Visst stöd för ett sådant synsätt kan hämtas från förarbetena till bestämmelsen i 28 kap. 12 § tredje stycket RB om kvarhållande av den som ska kroppsbesiktigas. I förarbetena nämndes inte något om att kvarhållandet inte skulle kunna inrymma en befogenhet att också ta med den som ska undersökas. Däremot anförde departementschefen att regeln är avsedd för just den tidsutdräkt som kan följa av t.ex. transporter (prop. 1993/94:24 s. 51). Polisrättsutredningen ansåg dock att ordalydelsen i bestämmelsen i 28 kap. 12 § tredje stycket RB inte gav stöd för att också ta med den som enligt bestämmelsen får kvarhållas (SOU 1995:47 s. 342). En omständighet som talar för att rätten att kvarhålla någon inte kan anses omfatta även en rätt att medta denne är att det i 23 kap. RB, när det gäller förhör, finns bestämmelser om såväl skyldighet att stanna kvar för förhör viss tid (9 §) som medföljande och medtagande till förhör (8 §).

Sammanfattningsvis råder det stor tveksamhet om vilket rättsligt stöd som finns för en polisman att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till en plats där åtgärden kan genomföras. Att det finns behov för en polisman att göra sådana begränsningar av rörelsefriheten för den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas står dock klart (se inledningen till detta

avsnitt). Eftersom det, med hänsyn till legalitetsprincipen, inte bör finnas oklarheter när det gäller befogenheter som rör inskränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter, utgör den tveksamhet som finns angående lagligheten av de aktuella medtagandena ett starkt skäl att uttryckligen reglera en polismans befogenheter att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas. Att en sådan befogenhet är lagfäst när det gäller förhör talar också för en reglering. Utredningen föreslår därför att polismans befogenhet att ta med en person till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska regleras i lag.

Utredningen anser att bestämmelsen bör utformas på liknande sätt som bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB, dvs. som en skyldighet för den enskilde att följa med och, om denne vägrar, en rätt för polismannen att ta med honom eller henne.

Bestämmelsen om medföljande och medtagande ska inte gälla i avvaktan på beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, utan endast när sådana beslut har fattats.

#### 16.5.4 Befogenheter för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen i samband med kroppsvisitation m.m.

**Förslag:** Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen ska ges samma lagreglerade befogenheter som en polisman föreslås få att hålla kvar en person i avvaktan på ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden kan genomföras.

I den mån tjänstemän vid andra brottsutredande myndigheter än polismyndigheterna har rätt att fatta beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt att verkställa beslut om sådana tvångsmedel, har de samma behov som en polisman att få hålla kvar en person i avvaktan på ett myndighetsbeslut samt att få ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till en plats där åtgärden kan genomföras. De brottsutredande myndigheter som berörs är Tullverket och Kustbevakningen.

För att de befogenheter som utredningen i de föregående avsnitten har föreslagit ska lagregleras för polismän även ska gälla för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen måste det

införas särskilda bestämmelser om detta i de lagar som reglerar de sistnämndas brottsutredande befogenheter.

Regleringen av de brottsutredande befogenheterna för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen finns bl.a. i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. När det gäller Kustbevakningen väntas regeringen under 2011, med anledning av de förslag som lades fram i betänkandet *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* (SOU 2008:55), föreslå att de brottsutredande befogenheter som i dag regleras i andra lagar än de båda nyss nämnda ska samlas i en och samma lag (se närmare om detta i avsnitt 15.4.8).

Såväl smugglingslagen (27 §) som lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott (8 §) innehåller bestämmelser om att en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, när det gäller de brott som lagen avser, har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 13 § RB att besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (dvs. vid fara i dröjsmål). Utredningen föreslår att det i dessa paragrafer görs ett tillägg som innebär att tjänstemännen också får samma befogenhet som en polisman att hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt att ta med den som ska bli föremål för sådan tvångsåtgärd till den plats där den ska genomföras. Den nya lag om Kustbevakningens befogenheter som är under utarbetande bör också innehålla en uttrycklig reglering av de aktuella befogenheterna.

#### **16.5.5 Begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning av barn under femton år som misstänks för brott**

**Förslag:** De av utredningen föreslagna bestämmelserna om kvarhållande och medtagande i samband med kroppsvisitation och kroppsbesiktning ska gälla även när sådana åtgärder företas mot barn under femton år.

Som redogjorts för i avsnitt 16.2 finns det i LUL särskilda bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning av barn under femton år som misstänks för brott. Frågan är om utred-

ningens förslag att i 28 kap. RB införa uttryckliga bestämmelser om rörelseinskränkningar vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se avsnitt 16.5.1–16.5.3) innebär att regleringen i LUL bör kompletteras i något eller några avseenden.

Med LUL förhåller det sig på liknande sätt som med 28 kap. RB i dess nuvarande lydelse. Det finns alltså en bestämmelse om kvarhållande i syfte att genomföra en beslutad kroppsbesiktning (se 36 c § LUL och 28 kap. 12 § tredje stycket RB), men det saknas uttryckligt lagstöd för andra rörelseinskränkningar i samband med kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Utredningen har i sina överväganden i avsnitt 16.5.1–16.5.3 beträffande regleringen i 28 kap. RB kommit fram till att polisen har behov av att få kvarhålla en person, dels i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation, dels i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inhämtas. Dessutom har utredningen konstaterat att polisen har behov av att kunna ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras. Ett motsvarande behov måste finnas när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning av barn under femton år. Det bör därför finnas uttryckligt lagstöd för att även för dessa kunna begränsa rörelsefriheten på angivet sätt vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

I 36 f § LUL stadgas att mot den som är under femton år får endast de tvångsmedel användas som är angivna i LUL, 23 kap. 7–9 §§ RB eller annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under femton år. Utredningens bedömning är att det med hänsyn till denna bestämmelse inte är tillräckligt att i LUL ha en mer allmän hänvisning till bestämmelserna i 28 kap. RB om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se t.ex. 36 § LUL där det bl.a. föreskrivs att mot den som är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, företas kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 28 kap. RB). Utredningen föreslår därför att det i LUL ska införas bestämmelser som uttryckligen anger att de nya bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarhållande och medtagande i samband med kroppsvisitation och kroppsbesiktning ska gälla även vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning som företas med stöd av LUL mot barn under femton år.

I ett avseende bör dock regleringen i LUL innehålla en avvikelse från den som utredningen föreslår ska införas i rättegångsbalken, nämligen vad angår den tid som ett barn under femton år får

kvarhållas för att en kroppsvisitation ska kunna genomföras. Enligt förslaget till bestämmelse i 28 kap. RB får den som ska kroppsvisiteras hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar. Den tid som ett barn under femton år får kvarhållas för att en kroppsvisitation ska kunna genomföras bör inte uppgå till mer än tre timmar.

# 17 Ikraftträdande och konsekvensbeskrivning

## 17.1 Ikraftträdande m.m.

**Förslag:** De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Efter sedvanlig remissbehandling m.m. bör de nya bestämmelser som utredningen föreslår kunna träda i kraft den 1 januari 2013.

Den föreslagna rätten till ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning bör inte gälla för skador som uppstått före ikraftträdandet. Det krävs därför ingen övergångsbestämmelse i denna del. Enligt utredningens bedömning finns det inte heller i övrigt något behov av övergångsbestämmelser.

## 17.2 Konsekvensbeskrivning

**Bedömning:** Förslaget om inspelning av förundersökningsförhör väntas leda till kostnader för investeringar i inspelningsutrustning m.m. hos de brottsutredande myndigheter som håller förhör.

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.



En av de frågor som utredningen har behandlat i betänkandet är i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att *spela in förhör under förundersökning* (avsnitt 9.2).

Av de ca en miljon förundersökningsförhör som årligen genomförs är det uppskattningsvis endast några procent som spelas in med både ljud och bild. Det är framför allt förhör med barn under femton år som dokumenteras på detta sätt, men i viss mån även förhör med målsäganden i utredningar om grov kvinnofridskränkning och liknande. Att förhör dokumenteras genom inspelning av enbart ljudet är däremot betydligt vanligare. Hur mycket vanligare är dock svårt att uppskatta, eftersom det synes variera i hög grad mellan olika myndigheter, liksom inom en och samma myndighet, i vilka situationer ljudinspelning görs.

Enligt utredningens mening bör förhör under förundersökning spelas in i större utsträckning. Med hänsyn till de nackdelar som följer med en långtgående skyldighet att spela in förhör, bl.a. i form av ökade kostnader och praktiska svårigheter, har dock utredningen bedömt att det inte bör vara obligatoriskt med inspelning. Utredningens förslag till reglering innebär i stället att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning av om det är motiverat att spela in förhöret. Om förhöret ska spelas in med enbart ljud eller med både ljud och bild ska också avgöras från fall till fall. Utredningen bedömer att den reglering som föreslås kommer att medföra att det blir betydligt vanligare än i dag att förhör spelas in och att den största ökningen kommer att avse ljudupptagningar.

Utredningens uppfattning är att det kommer att bli nödvändigt för de brottsutredande myndigheterna att anskaffa ytterligare inspelningsutrustning om fler förhör ska spelas in. Utrustningen som köps in bör vara kompatibel med den som finns på domstolarna, så att det blir möjligt att spela upp inspelningarna där.

För att förhör som hålls på fältet i samband med ett ingripande ska kunna spelas in, bör t.ex. polisfordon i så stor utsträckning som möjligt vara försedda med mobil inspelningsutrustning. Det totala antalet bilar som brukas av polisen uppgår till mellan 2 500 och 3 000. Kostnaden för att förse en av dessa med utrustning som kan användas för att spela in såväl ljud och bild som enbart ljud kan beräknas till omkring 45 000 kr om utrustningen ska innefatta programvara som kan visa att inspelningen inte har förvanskats. Utan sådan programvara kan kostnaden för att utrusta en bil uppskattas till 20 000 kr. Utrustning som enbart spelar in ljud kostar klart mindre. Den beräknade kostnaden för sådan utrustning

är omkring 5 000 kr per bil. Till kostnaden för inköp av utrustning kommer löpande kostnader för drift och underhåll. Ett rimligt antagande är dock att det inte kommer att finnas behov av att anskaffa inspelningsutrustning till samtliga polisbilar. Detta mot bakgrund av att en del av dessa redan i dag är försedda med inspelningsutrustning av något slag.

Även den inspelningsutrustning som finns på t.ex. polisstationer kommer sannolikt att behöva kompletteras för att fler förhör ska kunna spelas in. Hos polisen finns det i dag uppskattningsvis 440 förhörsrum och i omkring 160 av dessa finns det fast utrustning för att spela in ljud och bild. Kostnaden för att anordna ett nytt förhörsrum med fast inspelningsutrustning beräknas uppgå till ca 200 000 kr. Liksom när det gäller mobil utrustning tillkommer löpande kostnader för drift och underhåll.

Många gånger hålls polisförhör inte i särskilda förhörsrum utan på andra ställen, t.ex. på utredarens tjänsterum. Även på dessa rum finns det redan i viss utsträckning mobil inspelningsutrustning som kan användas vid sådana förhör. Utredningens förslag medför dock ett ökat behov av sådan mobil inspelningsutrustning. Då gäller vad som anförts ovan angående kostnaden för inköp m.m. av en mobil enhet.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att förslaget om inspelning av förhör kommer att medföra kostnader för att anskaffa ytterligare teknisk utrustning och för att anpassa förhörsrummen. Eftersom förslaget innebär att det beträffande varje enskilt förhör ska göras en bedömning av om det är motiverat med inspelning, är det enligt utredningens mening inte meningsfullt att göra några rimliga antaganden om hur frekvent inspelning av förhör kommer att bli. Med hänsyn härtill och till att det är oklart vilken inspelningskapacitet som finns redan i dag, kan utredningen inte göra några mer exakta beräkningar av vilken kostnad för ny utrustning m.m. som förslaget kommer att medföra. Behovet av att anskaffa ytterligare inspelningsutrustning m.m. är inte heller akut i det inledande skedet. Det bör i stället vara möjligt att successivt komplettera den befintliga utrustningen vartefter det visar sig hur stort behovet av ytterligare utrustning faktiskt är.

Förslaget om att förhör under förundersökning i större utsträckning ska spelas in kommer också att medföra ekonomiska konsekvenser i form av ökade lagringskostnader för inspelningarna.

Lagringskostnaderna för digitala ljud- och bildinspelningar är avsevärt högre än för digitala ljudinspelningar. En anledning till

detta är att en ljud- och bildupptagning tar ungefär femton gånger mer lagringsutrymme i anspråk än en ljudupptagning. Dessutom gäller för ljud- och bildupptagningar att de ska bevaras utan bortre tidsgräns, medan ljudupptagningar av polisförhör aldrig behöver bevaras mer än tio år.

Då utredningens förslag främst väntas leda till att fler förhör dokumenteras genom ljudinspelning, kommer den ökning av lagringskostnaden som förslaget medför sannolikt inte att bli särskilt stor. En påtaglig ökning av antalet ljud- och bildinspelningar skulle dock medföra kraftigt ökade lagringskostnader.

Om samtliga förundersökningsförhör skulle komma att spelas in, varav fem procent med både ljud och bild och övriga med enbart ljud, skulle den totala lagringskostnaden per år för dessa uppgå till omkring 1 200 000 kr. Lagringskostnaden upphör inte efter ett år, utan ackumuleras under den tid upptagningarna bevaras, vilket för ljudupptagningar innebär längst tio år och för ljud- och bildupptagningar obegränsad tid enligt nuvarande regler.

Utredningens förslag påverkar inte skyldigheten att göra utskrifter från förhör. Även fortsättningsvis ska gälla att alla förhör som är av betydelse för utredningen ska skrivas ut i sammanfattning eller i sin helhet. Detta gäller oavsett om förhören spelas in eller inte. Kostnaderna för utskrifter av förhör förväntas därför inte öka till följd av utredningens förslag, såvida inte en följd av regleringen om inspelning blir att *fullständiga* utskrifter görs i större utsträckning än nu. Om det blir vanligare att inspelade polisförhör spelas upp i domstol när den hörde ändrar sina tidigare uppgifter eller vägrar uttala sig, är en möjlig utveckling att fullständiga utskrifter kommer att bli mer frekventa i utredningar där det på förhand kan misstänkas att uppspelning av polisförhöret kommer att bli aktuellt. Enligt utredningens uppfattning kommer det dock inte att handla om någon stor ökning av mängden fullständiga utskrifter. Kostnaden för en fullständig utskrift av en timmes förhör beräknas uppgå till ca 3 600 kr (åtta timmars arbete).

En möjlig följd av utredningens förslag är att det blir vanligare att upptagningar från polisförhör spelas upp i domstol. Domstolarnas förhandlingstider kan förväntas bli något längre i de fall upptagningar av polisförhör spelas upp i domstol.

Sammanfattningsvis väntas alltså utredningens förslag angående inspelning av förhör leda till ökade kostnader, främst för

investeringar i nödvändig teknisk utrustning m.m., men i viss utsträckning även för lagring av en ökad mängd inspelningar.

Utredningens förslag om en *vidgad möjlighet att omhänderta bevisföremål* förutsätter att det finns ett ändamålsenligt ärendehanteringssystem för dokumentation och registrering av spår. Redan i dag finns ett särskilt system, TekPro, som används för spårregistrering vid polismyndigheternas tekniska rotlar. Med en utökad spårhantering kan detta system dock behöva utvecklas och förbättras, vilket bör ge upphov till vissa kostnader. En annan effekt av utredningens förslag är att det kan behövas större fysiska utrymmen för lagring av bevismaterial. Anledningen till detta är att omhändertagna föremål – till skillnad från beslagtagna föremål – ska kunna sparas så länge det behövs, oberoende av om förundersökningen lagts ned eller en lagakraftvunnen dom meddelats.

Förslaget om rätt till *ersättning för skador som uppkommit i samband med teknisk undersökning* kommer att innebära en viss kostnadsökning för i första hand Rikspolisstyrelsen, även om det är svårt att göra en bedömning av antalet ersättningsärenden. De flesta ersättningsfall bör dock vara av tämligen enkel natur och därmed inte kräva någon nämnvärd förstärkning i personalhänseende hos de centrala förvaltningsmyndigheterna. Vidare bedöms ersättningsbeloppen generellt sett bli låga.

I övrigt bedöms utredningens förslag inte få några konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

## 18 Författningskommentar

### 18.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

#### 23 kap.

#### 4 §

Vid förundersökningen *ska* omständigheter och bevis som *talat* såväl mot den misstänkte som till hans eller hennes förmån beaktas och tas till vara. Undersökningen bör genomföras så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller besvär.

Förundersökningen *ska* bedrivas så skyndsamt *det går med hänsyn till* omständigheterna. Om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, *ska* den läggas ned.

Även brottsutredande verksamhet före förundersökningen *ska* bedrivas allsidigt och förutsättningslöst.

Ändringarna i såväl första som andra stycket är enbart språkliga.

Ett nytt tredje stycke införs i paragrafen. Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 5.3 och 5.6.

Att objektivitetsprincipen gäller vid brottsutredning som äger rum inom ramen för en förundersökning är idag reglerat i inledningen till paragrafens första stycke. Genom den nya bestämmelsen lagfästs att objektivitetsprincipen även gäller vid brottsutredande verksamhet som sker innan en förundersökning har inletts.

Med *brottsutredande verksamhet* avses här inte enbart verksamhet som går ut på att utreda konkreta brottsmisstankar utan även verksamhet som syftar till att upptäcka brott, som t.ex. allmän brottsspaning.

I skedena före förundersökningen handlar objektivitetskravet i stor utsträckning om den mentala inställningen hos utredaren; denne måste lägga sig vinn om att inte bara se och ta till vara sådant som talar för en viss hypotes utan också om att vara öppen för och undersöka andra hypoteser samt ta till vara sådant som stödjer dessa. Detta innebär dock inte att utredningsarbetet inte får avgränsas. Det är naturligt att utredningen bedrivs utifrån en plan eller hypotes och att tips eller tidigare erfarenheter får stor betydelse vid t.ex. bestämmande av mot vem eller vilka platser en spaningsinsats ska riktas. Men vid genomförandet av åtgärden måste de som deltar vara uppmärksamma på och ta till vara inte bara sådant som bekräftar den ursprungliga hypotesen, utan även sådant som talar för alternativa hypoteser.

Som exempel kan nämnas att polisen genomför en spaningsinsats mot en viss trappuppgång med anledning av ett tips om att det pågår narkotikahandel på den aktuella adressen. Om en av de boende sedan tidigare är känd för att ha hanterat narkotika, är det givet att han eller hon framstår som särskilt intressant. Vid genomförandet av spaningsinsatsen får dock inte all uppmärksamhet koncentreras på denne, utan även sådant som talar för att det kan vara någon annan person som uppehåller sig på adressen som hanterar narkotikan måste observeras och utredas vidare.

#### 9 a §

*En polisman får tillfälligt ombänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras, om det kan antas att utredningen annars försvåras.*

*Om det är nödvändigt för att söka efter egendom som anges i första stycket, får en polisman kroppsvisitera den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras.*

*Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även om förundersökning inte har inletts.*

*Ombändertagen egendom ska återlämnas så snart det inte längre finns skäl för ombändertagandet och senast inom tolv timmar.*

*Protokoll ska föras över ombändertagandet och kroppsvisitationen.*

Paragrafen är ny. Motiven till bestämmelsen har behandlats av utredningen i avsnitt 15.4.4–15.4.7.

I *första stycket* lagfästs en möjlighet för en polisman att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att en utredning inte ska försvåras. Ett exempel på en situation när det kan bli aktuellt för polisen att använda sig av befogenheten är i samband med hämtning av en misstänkt till förhör. Genom att omhänderta den misstänktes mobiltelefon kan polismannen hindra honom eller henne från olämplig kommunikation med någon annan inblandad person innan förhöret har hållits.

Kravet för att ett tillfälligt omhändertagande av egendom ska få ske är lågt ställt; det ska kunna antas att utredningen kommer att försvåras om omhändertagandet inte görs.

Redan själva ingripandesituationen kan ibland vara sådan att kravet är uppfyllt. Exempelvis torde det, när två misstänkta på grund av kollusionsfara samtidigt ska hämtas till förhör, regelmässigt kunna antas att utredningen kommer att försvåras om inte deras mobiltelefoner och annan egendom som kan användas för olämpliga kontakter omhändertas. I andra fall kan kravet vara uppfyllt genom att det finns någon omständighet som talar för att den som ska hämtas kan ha ett intresse av att före förhöret kontakta någon annan för att anpassa sin berättelse efter dennes eller för att påverka andra inblandade.

Tillfälliga omhändertaganden av egendom kan enligt bestämmelsen endast göras från *den som ska höras*. I denna krets ingår, utöver misstänkta, vittnen och målsägande, även annan som ska höras för att han eller hon antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (se 23 kap. 6 § rättegångsbalken [RB] om vem som får förhöras).

Den egendom som kan bli föremål för ett tillfälligt omhändertagande är begränsad till elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet omfattar all slags egendom som kan användas för att kommunicera elektroniskt, exempelvis mobiltelefoner och handdatorer, men även fasta telefoner och stationära datorer.

*Andra stycket* innehåller bestämmelser om befogenhet för en polisman att kroppsvisitera den som ska höras för att söka efter egendom som får omhändertas.

För att i detta syfte få kroppsvisitera den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse, krävs att åtgärden är nödvändig. Kroppsvisitation får alltså inte användas

regelmässigt vid omhändertagande av egendom, utan endast om egendomen inte överlämnas frivilligt.

Med ”brott för vilket är föreskrivet fängelse” avses att fängelse ska finnas i straffskalan.

Kravet för att få kroppsvisitera annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet är högre ställt. I dessa fall krävs, utöver att utredningen avser ett brott för vilket är föreskrivet fängelse, att det finns synnerlig anledning att anta att utredningen kommer att försvåras om inte det görs en kroppsvisitation i syfte att söka efter egendom som får omhändertas. Ett exempel på en situation när det strängare kravet för att få göra en kroppsvisitation kan vara uppfyllt är vid hämtning till förhör av en målsägande eller ett vittne som på grund av en nära relation till den misstänkte eller någon annan inblandad eller av något annat skäl kan ha ett intresse av att försvåra utredningen.

Närmare reglering av förfarandet vid en kroppsvisitation (jfr 28 kap. 13 § andra–tredje styckena RB) har inte bedömts nödvändig, eftersom kroppsvisitation med stöd av bestämmelsen huvudsakligen torde bli aktuellt i hastigt uppkomna situationer i samband med verkställighet av ett hämtningsbeslut, och då det ytterst sällan kan bli fråga om att företa någon mer ingående kroppsvisitation.

Bestämmelsens *tredje stycke* innebär att befogenheten för en polisman att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas inte är begränsad till förundersökningsstadiet. Befogenheten gäller även när polisen med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket RB genomför vissa utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts.

Så snart omhändertagandet inte behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås, ska egendomen återlämnas. Ett omhändertagande får dock aldrig bestå längre än tolv timmar. Detta framgår av bestämmelsens *fjärde stycke*.

Eftersom befogenheten för polisen att omhänderta mobiltelefoner m.m. syftar till att möjliggöra genomförande av förhör utan att förhörspersonen först talar med någon annan inblandad och t.ex. samordnar sin berättelse med dennes, upphör normalt skälen för omhändertagandet när förhöret är genomfört. Bestämmelserna om skyldighet att stanna kvar för förhör i 23 kap. 9 § RB har därför betydelse för hur länge ett omhändertagande kan komma att bestå. Enligt bestämmelsen är en person som inte är



anhållen eller häktad inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar, men den som kan misstänkas för brottet är i vissa fall skyldig att stanna ytterligare sex timmar. När ett förhör avslutas för att förhörspersonen inte längre kan hållas kvar med stöd av nämnda regler, ska också den omhändertagna egendomen återlämnas. Detta innebär att det endast är omhändertaganden som riktas mot misstänkta som kan komma att bestå i tolv timmar. Om förhöret avslutas innan tiden för kvarhållandet gått ut, ska självklart också egendomen återlämnas.

Egendomen ska återlämnas till den från vilken den togs, om inte denne uttryckligen begär något annat.

I *femte stycket* föreskrivs att protokoll ska föras över omhändertagandet och kroppsvisitationen.

## 21 §

Vid förundersökningen *ska* protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.

Sedan en utsaga av en misstänkt eller någon annan har upptecknats *ska* utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Han *eller hon ska* också tillfrågas om han *eller hon* har något att invända mot innehållet. Uppteckning och granskning *ska* ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. En invändning som inte medför någon ändring *ska* antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, *ska* uppteckningen biläggas handlingarna.

*Vad som sägs i andra stycket gäller inte förhör som dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning och skrivs ut i sin helhet.*

I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit vid förundersökningen.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller *dennes* försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, *ska* en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

*Tredje stycket* i paragrafen är nytt. Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 9.2.7.

Genom bestämmelsen undantas ljud- eller bildinspelade förhör som skrivs ut i sin helhet från det i andra stycket föreskrivna kravet

på att den hörde ska ges tillfälle att granska uppteckningen av en utsaga. Bestämmelsen innebär vidare att det inte finns något krav på att sådana fullständiga utskrifter ska göras innan förhöret avslutas. De kan således alltid göras efter denna tidpunkt.

## 21 a §

*Förhör får dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning.*

*Ett förhör ska, om det inte finns hinder mot det, dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning, om det finns en påtaglig risk för att den hörde ändrar eller återtar sina uppgifter under senare förhör eller om det annars finns skäl för det med hänsyn till brottets svårhet, utsagans betydelse eller den hördes personliga förhållanden.*

Paragrafen, som är ny, reglerar dokumentation av förundersökningsförhör genom ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning. Regleringen avser dialogförhör (direktinspelningar av förhör i deras helhet där den hördes röst framgår) men däremot inte referatförhör (inspelning av förhørsledarens sammanfattning av vad som har framkommit under förhöret). Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 9.2.5 och 9.2.6.

I paragrafens *första stycke* ges ett författningsstöd för möjligheten att dokumentera förundersökningsförhör genom ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning.

*Andra stycket* innehåller en uppräkningslista av de omständigheter som främst ska beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att göra en inspelning av ett förundersökningsförhör. Regleringen innebär att det inför varje förhör ska göras en bedömning av om det finns skäl att dokumentera förhöret genom en inspelning. En av de angivna omständigheterna kan i sig vara tillräcklig för att det ska finnas skäl att göra en inspelning, men vanligare torde vara att flera av omständigheterna föreligger och motiverar en inspelning. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande, utan även andra omständigheter än de som anges i bestämmelsen kan utgöra skäl för att dokumentera ett förhör genom en inspelning. Exempel på sådana omständigheter ges i avsnitt 9.2.6.

Att det finns *en påtaglig risk för att den hörde ändrar eller återtar sina uppgifter under senare förhör* är en omständighet som kan motivera inspelning, eftersom det då kan förväntas bli särskilt aktuellt för åklagaren att under huvudförhandlingen återropa vad som uppgetts under förundersökningsförhöret. Inspelningar av förundersökningsförhör bör bli särskilt frekventa i utredningar

avseende sådana brottstyper där det är vanligt att förhörspersonen på grund av en hotsituation eller sin nära relation till någon annan inblandad inte står fast vid de uppgifter som lämnats under förundersökningsförhören. Som exempel kan nämnas utredningar rörande utpressning, grovt narkotikabrott och grov kvinnofridskränkning.

*Brottets svårhet* är en annan omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger skäl för inspelning. Ju allvarigare brott, desto större anledning att dokumentera förhören genom inspelning. Som exempel på utredningar där brottets svårhet normalt inte motiverar att inspelning görs kan nämnas misshandel som inte är grov, stöld, trafiknykterhetsbrott och bedrägeri.

En annan omständighet som ska beaktas är *utsagans betydelse*. Inspelning av förundersökningsförhör bör framför allt komma i fråga när det gäller förhörspersoner vars utsagor kan förväntas vara av väsentlig betydelse för utredningen, dvs. i första hand den misstänkte och målsäganden. Även vittnesförhör är ibland så betydelsefulla att en inspelning är motiverad. Utsagans betydelse är en omständighet som inte ensam torde kunna utgöra särskilda skäl för en inspelning, utan det förutsätts att det också finns någon annan omständighet som talar för en inspelning, t.ex. brottets svårhet.

Även *den hördes personliga förhållanden* hör till de omständigheter som räknas upp i bestämmelsen. Vad som avses är framför allt låg ålder hos förhörspersonen. Redan idag görs i stor utsträckning inspelningar av förundersökningsförhör med mindre barn, i regel med både ljud och bild, i avsikt att upptagningen ska spelas upp vid huvudförhandlingen i stället för att barnet hörs där. Också andra personliga förhållanden kan dock tänkas motivera en inspelning, såsom hög ålder eller sviktande hälsa hos förhörspersonen. I dessa fall kan det finnas risk för att förhörspersonen inte kommer att klara att närvara vid en förhandling.

I paragrafen uppställs inte något krav på samtycke från förhörspersonen för att en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska få genomföras. Om förhörspersonen besväras så mycket av inspelningen att han eller hon får betydande svårigheter att tala fritt eller rentav inte förmår yttra sig alls, är det omständigheter som får vägas in i bedömningen av om det finns skäl att dokumentera förhören genom inspelning. Detta torde egentligen bara bli aktuellt i samband med bildinspelningar.

Även om ett förhör dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska bestämmelserna om redovisning av förhör i 23 kap. 21 § andra stycket RB och i 22 § förundersökningskungörelsen (1947:948) tillämpas på förhöret. Detta innebär att om ett inspelat förhör är av betydelse för utredningen ska det skrivas ut i sin helhet eller i sammanfattning, beroende på vad som framstår som lämpligt. Den hörde ska också få tillfälle att granska utskrifter av utsagor som endast återgetts i relevanta delar eller i sammanfattning. När det gäller fullständiga utskrifter av inspelade förhör har utredningen föreslagit att 23 kap. 21 § RB ska kompletteras med en bestämmelse som undantar dessa från kravet på granskning (se ovan).

### 21 b §

*Ljud- eller bildupptagningar av förhör ska arkiveras och gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser.*

*Ljudupptagningar av förhör som har skrivits ut i sin helhet får gallras efter att förundersökningen har lagts ned eller avslutats. Om åtal väckts får gallring dock ske först efter att målet har avgjorts slutligt.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om bevarande av ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar av förundersökningsförhör. Motiven till bestämmelsen har behandlats av utredningen i avsnitt 9.3.2.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att samtliga ljudupptagningar och ljud- och bildupptagningar ska betraktas som självständiga handlingar och arkiveras när ärendet som de hänför sig till är slutbehandlat hos myndigheten. Det ska alltså inte längre göras någon bedömning av om vissa inspelningar kan anses som sådana minnesanteckningar som inte tillför något i sak och som därför får rensas vid arkiveringen.

*Andra stycket* innehåller en gallringsregel som medger att ljudupptagningar av förhör som skrivits ut i sin helhet gallras efter viss kortare tid. I de angivna fallen anses det tillräckligt att det efter gallringstidpunkten finns kvar dokumentation från förhören i form av fullständiga utskrifter av utsagorna.

Huvudregeln är att ljudupptagningar som skrivits ut i sin helhet får gallras dels när en förundersökning har lagts ned, dels när en förundersökning har avslutats. En förundersökning är avslutad när beslut fattats i åtalsfrågan (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, 23:20). Om åtal väckts senareläggs dock gallringstidpunkten till

efter att målet har avgjorts slutligt. Detta för att säkerställa att ljudupptagningarna finns i behåll vid huvudförhandlingen, om förhörspersonen t.ex. vägrar yttra sig och det därför blir aktuellt att åberopa vad som sagts under förundersökningen.

## 27 kap.

### 1 §

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

*Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott ska i stället för att tas i beslag omhändertas, om föremålet saknar eller har endast ringa värde och ingen kan antas göra anspråk på det. Bestämmelser om beslag gäller inte vid ett sådant omhändertagande.*

Vad som sägs i detta kapitel om föremål gäller också om skriftlig handling, i den mån inte annat är föreskrivet.

Tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

*Föremål som tas i beslag får kopieras.*

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*. Motiven har närmare behandlats i avsnitt 13.3.3.

Det förekommer att bevismaterial som kan antas ha betydelse i en brottsutredning på ett informellt sätt omhändertas utan tillämpning av beslagsreglerna. Omhändertagandet avser ofta värdelösa föremål som upphittas i anslutning till en brottsplats. Förfarandet är oreglerat, men har ansetts vara godtagbart.

Den föreslagna bestämmelsen utgör delvis en kodifiering av detta förfarande och innebär att bevisföremål ska tas om hand i stället för att tas i beslag om föremålet saknar eller har endast ringa värde och ingen kan antas göra anspråk på det. Avsikten med regleringen är också att utrymmet för att omhänderta bevismaterial i stället för att ta det i beslag ska vidgas jämfört med hur förfarandet tillämpas i dag.

Exempel på föremål som typiskt sett bör kunna komma i fråga för ett omhändertagande är cigarettfimpar, tomma flaskor, plastpåsar och näsdukar och andra liknande föremål som kan antas

vara av betydelse i utredningen. Även förstörda klädesplagg bör kunna omhändertas med stöd av bestämmelsen. Topsar, tejpbitar och andra hjälpinstrument som används för att säkra besudlingar på bevisföremål ska alltid hanteras utanför beslagsinstitutet.

De föremål som nu nämnts saknar i princip ekonomiskt värde. Avsikten är dock att även föremål med ett ringa värde ska kunna omhändertas. Exempel på detta kan vara enkla klädesplagg som inte är förstörda vid anträffandet. Om föremålet bedöms ha ett värde som överstiger några hundra kronor bör emellertid av rättssäkerhetsskäl alltid ett beslag göras.

Synsättet innebär en utvidgning av vad som i dagsläget anses kunna hanteras utan tillämpning av beslagsreglerna. Ytterligare en förutsättning för ett omhändertagande är dock att det kan antas att ingen gör anspråk på föremålet. När det gäller t.ex. cigarettfimpar och tomflaskor bör utgångspunkten vara att det saknas anspråkstagare. Föremål med ett visst värde som inte är uppenbart övergivna torde däremot ägaren i många fall vara intresserad av att återfå. Detta begränsar regelns praktiska tillämpningsområde något när det gäller sådana föremål. Det bör dock tilläggas att ett omhändertagande kan omvandlas till ett beslag – och vice versa – om förutsättningarna ändras under utredningens gång. Att så kan ske får anses följa av den nuvarande lagstiftningen om beslag.

Bestämmelsen är avsedd att gälla endast ”rena” bevisföremål. Om föremålet även kan antas vara förverkat på grund av brott eller vara avhänt någon genom brott måste ett formellt beslag alltid göras.

När ett föremål omhändertagits gäller inte reglerna i 27 kap. RB eller andra bestämmelser om beslag. Detta innebär bl.a. att ett omhändertagande inte behöver upphävas enligt bestämmelserna i 8 §. Avsikten är att omhändertagna föremål ska kunna bevaras även efter att en förundersökning lagts ned eller en dom vunnit laga kraft. Frågan om bevarande behandlas i avsnitt 13.3.3.

Av *femte stycket*, som är nytt, framgår att beslag får kopieras, vilket innebär en kodifiering av vad som redan anses gälla. Kopiering får ske utan krav på att särskilda förutsättningar ska vara uppfyllda. Regeln gäller såväl traditionell kopiering som kopiering av datalagrad information, t.ex. spegelkopiering. Frågor om kopiering har behandlats i avsnitt 13.4.

## 2 §

*Skriftlig handling får inte tas i beslag, om dess innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, inte får höras som vittne om det och handlingen innehas av honom eller henne eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom eller henne närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får inte tas i beslag hos den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne, om det inte är fråga om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år.*

*Om en digital informationsbärare tas i beslag, och denna kan antas ha ett sådant innehåll som avses i första stycket första meningen, får den inte genomsökas utan att den hos vilken beslaget gjorts och den befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § har beretts tillfälle att närvara vid undersökningen.*

*Om en digital informationsbärare tas i beslag, och denna visar sig ha ett sådant innehåll som avses i första stycket, är det inte tillåtet att ta ytterligare del av det innehållet.*

Ändringarna i första stycket är av språklig karaktär.

Paragrafens andra stycke är nytt. Motiven har behandlats i avsnitt 13.5.3. Av bestämmelsen framgår att digitala informationsbärare som tas i beslag och som kan antas ha ett sådant innehåll som avses i första stycket första meningen, inte får genomsökas utan att den hos vilken beslaget gjorts och befattningshavare eller annan som avses 36 kap. 5 § RB har getts tillfälle att närvara vid undersökningen.

Begreppet digital informationsbärare omfattar alla typer av informationsbärare som kan lagra digitala uppgifter. Exempel på detta kan vara datorer, mobiltelefoner och digitalkameror. Även separata lagringsutrymmen, t.ex. minneskort och fickminnen, omfattas.

Hänvisningen till första stycket första meningen innebär att bestämmelsen inte gäller digitala informationsbärare som kan antas innehålla korrespondens mellan närstående. Att närvaranderätten inte uttryckligen omfattar personer som berörs av sådan korrespondens hindrar dock inte att förundersökningsledaren i ett enskilt fall kan tillåta exempelvis den misstänkte att närvara vid undersökningen.

Kravet för att rätten till närvaro ska inträda ställs relativt lågt. Det är tillräckligt att det kan antas att informationsbäraren har ett

sådant innehåll som avses i första stycket första meningen. Normalt sett bör det räcka med en invändning från t.ex. den misstänkte om att beslaget innehåller skyddat material, för att regeln ska bli tillämplig. Endast om det finns omständigheter som direkt talar emot att så skulle vara fallet bör en begäran om närvaro då vägras. När ett beslag av en digital informationsbärare däremot görs hos någon som omfattas av den skyddade personkretsen, t.ex. en advokat eller läkare, kan beviskravet ofta redan därigenom anses vara uppfyllt.

Av lagtexten framgår att såväl den som beslaget gjorts hos som personer som ingår i personkretsen enligt 36 kap. 5 § RB har rätt att närvara vid undersökningen. I den mån det finns ombud eller försvarare ska även denne ges tillfälle att närvara. Om ett beslag gjorts hos exempelvis en misstänkt innebär det alltså att även dennes offentliga försvarare i förekommande fall har rätt att närvara, liksom den befattningshavare eller annan som de skyddade uppgifterna rör.

Hur undersökningen i praktiken ska genomföras bör i enskildheter bestämmas från fall till fall. Utgångspunkten är dock att endast de dokument som påstås eller förväntas innehålla skyddat material ska undersökas. Eftersom materialet inte är genomgången av polisen före undersökningen bör krävas att den hos vilken beslaget gjorts i största möjliga utsträckning preciserar var uppgifterna finns lagrade i informationsbäraren. En allmän genomgång av allt innehåll i informationsbäraren är inte avsedd.

Enligt paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, får inte de brottsutredande myndigheterna ta ytterligare del av elektroniska dokument som visat sig ha ett sådant innehåll som avses i första stycket. Hänvisningen till första stycket innebär att bestämmelsen är tillämplig både i yrkeskategorifallen och närståendefallen. Den eller de som genomför undersökningen får inte ta del av materialet i större utsträckning än vad som krävs för att konstatera om innehållet faller inom ramen för beslagsförbudet eller inte. Företrädare för den brottsutredande myndigheten måste alltså tillåtas att snabbt bedöma vad ett elektroniskt dokument innehåller. Om dokumentet visar sig innehålla uppgifter som är skyddsvärda i den bemärkelse som avses i första stycket ska dokumentet omedelbart släckas ned eller tas bort. Av detta följer att materialet inte i något avseende bör användas i förundersökningen eller åberopas som bevisning.



## 8 §

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, *ska* beslaget omedelbart hävas.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *ska* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet *ska* lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd *ska* vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet *ska* lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, *ska* dock beslaget hävas omedelbart. Av underrättelsen *ska* det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål *ska* lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

När målet avgörs, *ska* rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, *ska* tredje stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

*Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska rätten förordna att beslag av föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott ska bestå till dess domen i ansvarsdelen vinner laga kraft.*

I första–femte styckena har endast gjorts språkliga ändringar.

Ett nytt *sjätte stycke* införs i paragrafen.

Av bestämmelsen framgår att rätten som huvudregel ska förordna att beslag av föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott, dvs. bevisbeslag, ska bestå till dess domen vinner laga kraft i ansvarsdelen. Endast om det finns särskilda skäl mot ett sådant förordnande ska beslaget upphävas.

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså en presumtion för att bevisbeslag, oavsett utgången i målet, ska bestå till dess domen vunnit laga kraft. Om det finns särskilda skäl ska domstolen dock kunna häva beslaget. I vissa situationer kan nämligen ett beslags fortsatta bestånd innebära ett oskäligt intrång för den som

drabbats. Så kan vara fallet om bevisbeslaget t.ex. avser en bil eller annat föremål av större värde, som också har ett betydelsefullt vardagligt användningsområde. Domstolen ska i dessa fall inte göra någon bedömning av det utredningsintresse som kan finnas av fortsatt beslag. Utredningsintresset av fortsatt beslag har i stället beaktats redan genom lagens utformning, på så sätt att bevisbeslag som huvudregel ska bestå. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 13.3.1, där även proportionalitetsregelns tillämpning i sammanhanget behandlats.

Det förekommer att åklagaren yrkar att ett beslag ska bestå både av utredningsskäl och i t.ex. förverkandesyfte. Om åtalet ogillas innebär det att grunden för beslag i de sistnämnda syftet upphör. Den föreslagna regeln är dock avsedd att tillämpas även i dessa fall, dvs. beslaget ska bestå om det inte finns särskilda skäl mot det.

Det finns inget krav på att brottet ska vara av viss svårhet för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

### 13 §

Över beslag *ska* föras protokoll, *där* ändamålet med beslaget och vad som därvid förekommit *ska anges* samt beslagtaget föremål *noga beskrivas*. *Vid omfattande beslag av skriftliga handlingar får, om det är lämpligt, handlingarna beskrivas genom samlade beteckningar*.

Den som drabbats av beslag *har rätt att* på begäran *få* bevis om beslaget. *Detta ska* även *innehålla* uppgift om det brott som misstanken avser.

Ändringarna i *första stycket* första meningen är av språklig karaktär. I andra meningen samma stycke har införts en ny bestämmelse som gör det möjligt att vid omfattande beslag av skriftliga handlingar använda sig av samlade beteckningar i beslagprotokollet. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.2.

Vid införandet av bestämmelserna i första meningen förekom inte beslag i den omfattning som det gör i dag. Regeln som anger att beslagtaget föremål *noga ska beskrivas* är därför inte anpassad för större beslag av handlingar, som numera är vanligt förekommande i samband med förundersökningar rörande t.ex. ekonomisk brottlighet. Det är också främst i sådana brottsutredningar som det torde bli aktuellt att tillämpa den nu föreslagna bestämmelsen. Det huvudsakliga syftet med kravet på noggrann dokumentation av beslag är att misstänkta, försvarare, domare, åklagare och andra som kan ha anledning att läsa

protokollen ska kunna bilda sig en uppfattning om vad som tagits i beslag. Denna möjlighet till identifiering måste finnas även vid omfattande beslag av skriftliga handlingar. För att samlande beteckningar ska få användas uppställs därför i bestämmelsen ett krav på att åtgärden ska vara lämplig. Bedömningen av lämpligheten ska göras med utgångspunkt från möjligheten för enskilda och andra att genom den samlande beteckningen identifiera vad som omfattas av beslaget.

Typexempel på när det kan vara lämpligt att använda samlande beteckningar är då handlingarna vid beslagstillfället är sorterade i pärmar, mappar eller lådor, som märkts på visst sätt. Exempelvis är det vanligt med anteckningar på pärmmryggen. Om handlingarna i och för sig är sorterade i t.ex. pärmar, men dessa är omärkta, torde krävas en i vart fall översiktlig genomgång av pärminnehållet för att en fullgod beskrivning ska kunna göras i protokollet. I vissa fall kan det från identifieringssynpunkt vara klagörande att till beslagsprotokollet foga skisser eller fotografier som visar var på platsen för beslaget som pärmen var placerad.

I största möjliga utsträckning bör de samlande beteckningarna ge en bild av hur handlingarna är ordnade när ett beslut om beslag verkställs. Om företrädare för beslagsmyndigheten samlat ihop osorterade handlingar och därefter satt in dem i t.ex. en pärm är det inte lämpligt att i beslagsprotokollet ange ”pärm med diverse handlingar” eller liknande.

I *andra stycket* har endast gjorts språkliga ändringar.

## 28 kap.

### 12 §

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får kroppsbesiktigas för ändamål som anges i 11 § eller enligt bestämmelserna i 12 a §. I den omfattning och för det ändamål som anges i 12 b § får också en annan person kroppsbesiktigas.

Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada.

Paragrafen innehåller i sin nuvarande lydelse ett tredje stycke, i vilket det finns en bestämmelse om kvarhållande av den som ska kroppsbesiktigas. Denna bestämmelse föreslås, utan ändringar i

sak, överförd till 28 kap. 13 a § RB, där regleringen av begränsningar av rörelsefriheten vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning samlas.

### 13 a §

*En polisman får hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning*

*Den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det gäller kroppsbesiktning och det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.*

*Den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas är skyldig att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras och får, om han eller hon vägrar, tas med av en polisman.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rörelseinskränkningar vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Utredningen har behandlat motiven till paragrafen i avsnitt 16.5.1–16.5.3.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att en polisman får en lagstadgad befogenhet att *hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsbesiktning eller kroppsvisitation inhämtas*. En polisman är nämligen behörig att besluta om dessa tvångsmedel endast om det är fara i dröjsmål, annars ska han eller hon inhämta ett beslut om tvångsmedlet från behörig förundersökningsledare (se 28 kap. 4 § första stycket och 13 § första stycket RB). Ett kvarhållande av någon i avvaktan på ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får endast vara helt kortvarigt, som längst 10–15 minuter. Tar det längre tid än så att inhämta ett myndighetsbeslut om tvångsmedlet, kan det föreligga fara i dröjsmål och polismannen vara behörig att själv fatta beslutet (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2009, s. 566 ff.).

Paragrafens *andra stycke* innehåller bestämmelser om *kvarhållande i syfte att genomföra en beslutad kroppsvisitation eller kroppsbesiktning*. Där återfinns den bestämmelse om rätt att hålla kvar den som ska kroppsbesiktigas upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar, som nu finns i 28 kap. 12 § tredje stycket RB. Någon ändring i sak i denna del är inte avsedd. Vidare införs ett lagstöd för att hålla kvar även den som ska kroppsvisiteras. Ett sådant kvarhållande får som längst vara i sex

timmar. Tidsfristerna räknas från det att beslutet om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning fattats (se prop. 1993/94:24 s. 81).

Av regleringen i *tredje stycket* framgår uttryckligen dels att den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas är *skyldig att följa med* till den plats där åtgärden ska genomföras, dels att en polisman har *befogenhet att ta med* den som motsätter sig att följa med till en sådan plats.

Bestämmelserna om medföljande och medtagande gäller inte i avvaktan på beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, utan endast när sådana beslut har fattats.

## 45 kap.

### 10 b §

*Åklagaren ska beakta omständigheter och ta till vara bevis som talar till den tilltalades förmån och som kommer fram efter att åtal har väckts.*

Paragrafen är ny. Genom den lagfästs åklagarens skyldighet att vara objektiv även sedan åtal väckts och han eller hon blivit part i målet med uppgift att styrka åtalet. Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 5.5 och 5.6.

Sedan förundersökningen avslutats ligger en av tyngdpunkterna i det objektivitetskrav som vilar på åklagaren i övervägandena om åtal ska väckas eller inte. När åklagaren på objektiva grunder bestämt sig för att väcka åtal med inriktning på ett visst händelseförlopp, får det anses ligga i sakens natur att den bevisning som åklagaren åberopar är inriktad på att styrka åtalet. Det ankommer i första hand på den tilltalade och dennes försvarare att åberopa bevisning som talar till förmån för den tilltalade.

Med hänsyn till objektivitetskravet kan det dock i vissa fall finnas anledning för åklagaren att överväga att åberopa även vittnen som i och för sig inte behövs för att styrka åtalet. Detta torde främst bli aktuellt när det finns ett vittne som kan tänkas komplettera bilden av det inträffade på ett objektivt sätt på grund av att han eller hon framstår som oberoende i förhållande till de inblandade personerna. Även när det gäller sådana vittnen kan det dock många gånger finnas godtagbara eller rentav starka skäl för åklagaren att välja att avstå från att åberopa vittnet. Så kan t.ex. vara fallet om åklagaren är övertygad om att vittnet ljugit under förundersökningen. I den situationen vore det ur åklagarens

synvinkel att uppmana till mened om han eller hon åberopade vittnet.

Sedan åtal väckts ligger tyngdpunkten i objektivitetskravet i att åklagaren under den fortsatta brottmålsprocessen måste vara observant på om det kommer fram något nytt som kan tala till den tilltalades förmån och, om så sker, utreda det vidare.

Åklagarens objektivitetsplikt påverkas inte av att domstolen engageras i processen i och med att åtal väcks. Inte heller medför den omständigheten att den tilltalade har försvarare att det objektivitetskrav som vilar på åklagaren minskar. Den omständigheten att försvarare finns kan dock i praktiken innebära att åklagaren får hjälp med att uppfylla objektivitetskravet och kan rikta in sig på att styrka åtalet.

Av objektivitetskravet följer att åklagaren vid sin sakframställning under huvudförhandlingen bör sträva efter att ge en allsidig bild av händelseförloppet. När åklagaren förhör parter och vittnen bör det ske utan hänsyn till att svaret kan bli till förmån för den tilltalade och om försvararen missar att ställa en fråga, som kan leda till att något som är till fördel för den tilltalade kommer fram, bör åklagaren ställa frågan. Åklagaren bör i sin plädering göra en objektiv värdering av bevisningen.

Objektivitetskravet innefattar en skyldighet för åklagaren att överväga att lägga ned åtalet om det under brottmålsprocessen kommer fram nya omständigheter som ändrar bevisläget så att han eller hon inte längre kan förvänta sig en fällande dom.

Det förhållandet att det föreligger en lagakraftvunnen dom innebär inte heller att objektivitetsprincipen upphör att gälla för åklagaren. Objektivitetsprincipen gäller också när åklagaren ska ta ställning till om en förundersökning bör återupptas med anledning av att en fråga om resning aktualiseras (se JO 2000/01 s. 69 och JO 2007/08 s. 87).

## **18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare**

### **36 §**

Är någon misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl,

1. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot den

unge, samt

2. fotografi och fingeravtryck tas av den unge enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. rättegångsbalken.

Det som i 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks ska i stället avse bevistalan och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks.

*Vid kroppsvisitation enligt första stycket ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla. Den unge som ska kroppsvisiteras får dock längst hållas kvar för ändamålet i tre timmar.*

Ett nytt *tredje stycke* införs i paragrafen. Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 16.5.5.

Bestämmelsen innebär att den uttryckliga reglering om rörelseinskränkningar vid kroppsvisitation som utredningen har föreslagit ska införas i 28 kap. 13 a § RB också ska gälla vid kroppsvisitation av barn under femton år som misstänks för brott. Det handlar om befogenhet för en polisman att dels hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation inhämtas, dels ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras, men även om rätt att kvarhålla en person under en viss tid för att genomföra en beslutad kroppsvisitation. Den tid som den unge som ska kroppsvisiteras får kvarhållas har dock begränsats till tre timmar (enligt 28 kap. 13 a § RB får ett kvarhållande längst vara i sex timmar).

### 36 e §

Vid kroppsbesiktning enligt 36 a § ska 28 kap. 12 § andra stycket, 13 § första och andra styckena *samt 13 a § första och tredje styckena* rättegångsbalken gälla.

Vid kroppsbesiktning enligt 36 b § ska 28 kap. 3 a och 9 §§, 12 § andra stycket andra meningen, 13 § andra stycket *samt 13 a § första och tredje styckena* rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Motiven till paragrafen finns i avsnitt 16.5.5.

Genom tilläggen i *första* och *andra styckena* görs de föreslagna bestämmelserna i 28 kap. 13 a § RB om befogenhet för en polisman att dels hålla kvar en person i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsbesiktning inhämtas, dels ta med en person för att genomföra en beslutad kroppsbesiktning, tillämpliga vid kroppsbesiktning som företas mot barn under femton år med stöd av lagen.

### 18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

#### 1 §

Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder *samt av tekniska undersökningar som vidtas i brottsutredande syfte.*

Med anledning av de nya bestämmelserna i 8 a § har i paragrafen lagts till att lagen även omfattar ersättning för skador som uppkommer till följd av tekniska undersökningar som vidtas i brottsutredande syfte.

#### 8 a §

*Den som orsakas sakskada med anledning av att egendom genomgår teknisk undersökning i brottsutredande syfte har rätt till ersättning.*

*Den skadelidande har inte rätt till ersättning om han eller hon själv uppsåtligen har föranlett den tekniska undersökningen.*

*Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett den tekniska undersökningen. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.*

*Den som gjort sig skyldig till brott som föranlett den tekniska undersökningen har rätt till ersättning endast om det finns särskilda skäl.*

Paragrafen är ny. Motiven till bestämmelsen finns i avsnitt 14.3.

*Första stycket* reglerar möjligheten att under vissa omständigheter kunna få ersättning för egendom som skadats i samband med teknisk undersökning. Ersättningen utgår endast för sakskada. Begreppet sakskada har samma betydelse som i bl.a. skadeståndslagen (1972:207). En förutsättning för ersättning är att skadan uppkommit i samband med en teknisk undersökning som genomförts i brottsutredande syfte. Avsikten är att bestämmelsen ska omfatta alla former av undersökningar och analyser av teknisk natur. Tekniska undersökningar av olika slag kan förekomma såväl direkt på brottsplatsen som i laboratoriemiljö vid t.ex. SKL. Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilket skede skadan inträffat så länge undersökningen skett i syfte att utreda brott. Det innebär att även en skadebringande teknisk undersökning som vidtagits



utanför en förundersökning, t.ex. vid en s.k. primärutredning, kan ge rätt till ersättning.

Bortsett från en naturlig koppling till den tekniska undersökningen saknar det i ersättningsfrågan betydelse hur sakskadan uppkommit. I vissa fall förstörs eller skadas det undersökta föremålet avsiktligt och i andra fall sker det oavsiktligt. Det är alltså tillräckligt att en skada kan konstateras för att ersättning ska kunna utgå.

Avsikten är att det i första hand ska bli aktuellt att utge ersättning när det är ett brottsoffer – eller andra personer som inte är misstänkta för brott – som lidit skada till följd av en teknisk undersökning.

Ett exempel på en situation där ersättning normalt sett bör utgå är när en målsägandes kläder klippts sönder för att analyseras inom ramen för en sexualbrottsutredning. Ett annat exempel är att en målsägandes mobiltelefon eller dator av något skäl kommer till skada i samband med att föremålet genomsöks. Ytterligare ett exempel kan vara att ett preparat som är tillåtet att inneha förbrukas vid en kemisk analys. Egendom som skadats vid teknisk undersökning, men som senare förverkas, ersätts däremot inte.

I *andra stycket* anges att en skadelidande som själv uppsåtligen har föranlett att det genomförts en teknisk undersökning inte har rätt till ersättning. Regeln kan bli tillämplig t.ex. om någon felaktigt anger sig själv för brott. En motsvarande bestämmelse avseende frihetsinskränkning finns i 6 § första stycket frihetsberövalagen.

Enligt *tredje stycket* kan ersättning vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett den tekniska undersökningen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på motsvarande sätt som jämningsregeln i 6 § tredje stycket första meningen första ledet frihetsberövalagen. Anledning till jämkning på grund av eget beteende kan finnas om den skadelidande handlat på ett sådant sätt att han eller hon dragit misstankarna till sig. Ett exempel kan vara att ett flertal personer anträffas av polisen på en plats där det nyss skett skadegörelse genom klotter och att dessa personer uppträder på ett sådant sätt att polisen finner skäl att beslagta utrustning, t.ex. mobiltelefoner eller kameror, som misstänks ha använts för att dokumentera skadegörelsen. Även den som till sist inte kan bindas till brottet bör då kunna vägras ersättning eller få sin ersättning jämkad, om utrustningen skadats i samband med att en teknisk undersökning

genomförts. Ett annat exempel kan vara att en misstänkt person, som senare frias, lämnar direkt vilseledande uppgifter som föranleder polisen att genomföra en skadebringande teknisk undersökning av egendom som tillhör den misstänkte.

Enligt 6 § tredje stycket första meningen andra ledet frihetsberövandelagen kan ersättning vid frihetsberövanden vägras eller sättas ned om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning lämnas. I förarbetena anges att anledning till jämkning på denna grund bl.a. kan finnas när det är klarlagt att en frihetsberövad person begått ett visst brott men åtal inte väcks på grund av att preskription har inträtt eller att åtalsunderlåtelse meddelas (prop. 1997/98:105 s. 55 f.) När det gäller ersättning för skador som uppstått till följd av en teknisk undersökning täcks dessa exempel av det föreslagna fjärde stycket (se nedan).

Av tredje stycket (andra meningen) framgår vidare att ersättning aldrig kan vägras enbart av det skälet att det finns kvarstående brottsmisstankar mot den skadelidande. Även beträffande denna bestämmelse finns en motsvarighet i reglerna om jämkning vid frihetsinskränkning (6 § tredje stycket andra meningen).

Av fjärde stycket framgår att den som gjort sig skyldig till brott som föranlett den tekniska undersökningen har rätt till ersättning för förstörd egendom endast om det finns särskilda skäl. Skuldfrågan kan vara klarlagd genom en lagakraftvunnen dom, ett godkänt straff- eller ordningsföreläggande eller en åtalsunderlåtelse. Även i fall då en förundersökning läggs ned på grund av att preskription inträtt kan skuldfrågan vara klarlagd, t.ex. genom att den misstänkte erkänt gärningen och erkännandet stöds av annan utredning.

Den som begått brott är som huvudregel inte berättigad till ersättning. Exempelvis bör en person som dömts för våldtäkt eller misshandel inte få ersättning om hans eller hennes kläder kommit till skada vid en teknisk undersökning som genomförts med anledning av det aktuella brottet. Ett annat exempel på när ersättning i normalfallet bör vägras är om den dömdes dator eller mobiltelefon skadats vid polisens genomsökning av innehållet. Det bör dock finnas utrymme att i vissa fall kompensera även personer som begått brott. Det ska då föreligga särskilda skäl. Ett sådant fall kan vara om det i det nyss nämnda datorexemplet är fråga om ett mindre allvarligt brott och den förstörda utrustningen är förhållandevis värdefull. Den myndighet som prövar ersättnings-

anspråken ska dock alltid göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

## 18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

### 20 a §

*En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenheter som en polisman har enligt 23 kap. 9 a § första–tredje styckena rättegångsbalken att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras samt att göra kroppsvisitation.*

*I fråga om upphörande av omhändertagandet och protokollföring tillämpas bestämmelserna i 23 kap. 9 a § fjärde–femte styckena rättegångsbalken.*

Paragrafen är ny. Motiven till den har behandlats av utredningen i avsnitt 15.4.8.

Bestämmelsen innebär att när det gäller brottsutredande verksamhet som bedrivs med stöd av smugglingslagen ges en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen samma möjlighet som utredningen har föreslagit att en polisman ska få att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från förhörspersoner för att en utredning inte ska försvåras samt att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas. För en närmare beskrivning av bestämmelsens tillämpning hänvisas därför till författningskommentaren till 23 kap. 9 a § RB.

### 27 §

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenhet som en polisman

1. att enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken,

2. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, och

3. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt denna lag eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket, får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning utföras på honom eller henne. På den som är under femton år får ytlig kroppsbesiktning utföras endast om det finns särskilda skäl. Ingen får hållas kvar för urinprovstagning. Åtgärder enligt detta stycke får beslutas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. En sådan tjänsteman får besluta om åtgärden utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som med stöd av denna lag ingriper mot någon får i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl

1. ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripandet pågår, och
2. kroppsvisitera personen för att sådana föremål skall kunna tas om hand.

Motiven till bestämmelsen har behandlats av utredningen i avsnitt 16.5.4.

Utredningen har föreslagit att det i rättegångsbalken ska införas uttryckliga bestämmelser om att en polisman har rätt att dels hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, dels ta med den som ska underkastas tvångsmedlet till den plats där åtgärden ska genomföras (se förslaget till bestämmelse i 23 kap. 13 a § RB och den tillhörande författningskommentaren). Genom tilläggen i paragrafens *första stycke* ges en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen motsvarande befogenheter när det gäller brottsutredande verksamhet som sker med stöd av smuglingslagen.

## 18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

### 4 a §

*En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma befogenhet som en polisman har enligt 23 kap. 9 a § första–tredje styckena rättegångsbalken att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras samt att göra kroppsvisitation.*

*I fråga om upphörande av omhändertagandet och protokollföring tillämpas bestämmelserna i 23 kap. 9 a § fjärde–femte styckena rättegångsbalken.*

Paragrafen är ny. Utredningen har behandlat skälen för den i avsnitt 15.4.8.

Paragrafen innebär att när det gäller rattfylleribrott ges en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman föreslås få enligt 23 kap. 9 a § RB att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från förhörspersoner för att en utredning inte ska försvåras samt att kroppsvisitera för att söka efter egendom som får omhändertas. Se därför författningskommentaren till 23 kap. 9 a § RB för en närmare beskrivning av paragrafens tillämpning.

### 8 §

*En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har med anledning av brott som avses i 1 § samma befogenhet som en polisman*

*1. att enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning,*

*2. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, och*

*3. att enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.*

Utredningen har behandlat motiven till paragrafen i avsnitt 16.5.4.

I paragrafen har gjorts tillägg som innebär att en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen vid utredning av rattfylleribrott ges samma befogenheter som en polisman föreslås få enligt 23 kap. 13 a § RB att dels hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut om

kroppsvsitation eller kroppsbesiktning, dels ta med den som ska bli föremål för sådant tvångsmedel till den plats där åtgärden ska genomföras (se vidare författningskommentaren till nämnda bestämmelse).

## 18.6 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

### 1 a §

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning *ska* sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det *ska* framgå vem som har fattat beslutet.

*Förundersökningsledarskapet får inte delas upp på flera personer. Om det finns synnerliga skäl får dock två eller flera åklagare tillfälligt dela på ledningen av förundersökningen.*

Undersökningsledaren har *ett övergripande* ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han *eller hon ska* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *ska* också ge dem som biträder honom *eller henne* behövliga direktiv för arbetet.

Ändringarna i *första stycket* är språkliga.

Paragrafens *andra stycke* är nytt. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.5.1. I första meningen anges att förundersökningsledarskapet är odelbart. Med bestämmelsen avses såväl delning mellan åklagare och polis eller annan brottsutredande myndighet som delning åklagare eller andra förundersökningsledare sinsemellan. Att ledningen av förundersökningen inte får delas upp följer redan i dag av 23 kap. 3 § första stycket RB. Avsikten är att principen nu tydligare ska framgå av författningstexten. Förundersökningsledarens helhetsansvar ska ses som ett direkt utflöde av förundersökningens odelbarhet.

Av andra meningen samma stycke framgår att flera åklagare tillfälligt får dela på ledningen av en förundersökning, om det finns synnerliga skäl för det. Regeln innebär alltså ett undantag från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet.

Ett exempel är då många personer samtidigt frihetsberövats genom gripande, s.k. massgripande. Situationen kan bl.a. uppstå i samband med våldsamma upplopp. För att klara den skyndsamma

prövning av besluten om gripande som lagen föreskriver, måste flera åklagare samtidigt kunna vara delaktiga i beslutsfattandet.

Ett annat exempel på när det kan finnas synnerliga skäl att tillfälligt dela på förundersökningsledarskapet är vid större polisiära tillslag, som kan resultera i ett stort antal frihetsberövanden och omfattande beslag. Det kan även i andra skeden än det initiala uppstå situationer där det av rättssäkerhetsskäl är nödvändigt med ett parallellt beslutsfattande. Exempelvis görs inte sällan större tillslag på olika platser samtidigt, vilket kan resultera i att eventuella häktningsförhandlingar av praktiska skäl hålls vid olika tingsrätter runt om i landet. Tidpunkterna för förhandlingarna kan sammanfalla och ge upphov till situationer där flera åklagare samtidigt är engagerade i olika förhandlingar inom ramen för samma förundersökning. Samtliga åklagare bör i sådana fall vara att anse som förundersökningsledare med befogenhet att t.ex. återkalla ett häktningsyrkande eller bestämma vilka restriktioner som ska gälla om häktningsyrkandet bifalls.

Utgångspunkten är att det alltid i de nämnda situationerna, precis som i andra ärenden, ska finnas en utsedd förundersökningsledare som bär det övergripande ansvaret för förundersökningen. Andra åklagare som kopplas in och ikläder sig rollen som förundersökningsledare ansvarar enbart för sina beslut och åtgärder. Dessa åklagare bör dock om det är påkallat av den åtgärd och de beslut som de medverkat till ge direktiv och besluta om den fortsatta inriktningen på förundersökningen. Avsikten är ändå att deras insatser ska begränsas till tvångsmedelsbeslut och utredningsåtgärder som följer av dessa beslut, t.ex. att ge direktiv i enskildheter.

Förutom vid massgripanden och större tillslag kan det i samband med ett ärende om resning uppstå en mycket sällsynt situation som kräver en delning av förundersökningsledarskapet mellan riksåklagaren och annan åklagare. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 7.4.3. De nämnda exemplen är inte en uttömmande uppräkningslista av tänkbara situationer då förundersökningsledningen kan delas, men bestämmelsen bör tillämpas med stor restriktivitet.

I *tredje stycket*, som motsvarar paragrafens nuvarande andra stycke, har lagts till att förundersökningsledarens ansvar är övergripande. Detta är ett tydliggörande av att tyngdpunkten i ansvarsbegreppet inte ligger på enskilda åtgärder eller detaljer utan på förundersökningens bedrivande. Avsikten är också att undvika

eventuella syftningar till ett straffrättsligt eller disciplinärt ansvar. Någon ändring av innebörden av helhetsansvaret är dock inte avsedd.

## 20 §

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska i det ange när detta sker.

I protokollet ska antecknas:

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
  - uppgift om att anhörig eller annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att sådan underrättelse inte har skett,
  - uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel vid brottet och om brottet kan antas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,
    - namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
    - beslut om att annan än förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
    - framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,
      - sakkunnigyttranden,
      - beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
      - underrättelse till misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
        - uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
        - uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
        - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk,
          - uppgift om uppmaning enligt 5 a §,



– en sammanställning av sådant utredningsmaterial som inte har redovisats i protokollet, och

– det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokoll ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer), och en kort beteckning av saken.

En ny strecksats införs i paragrafens andra stycke. Utredningen har behandlat motiven till bestämmelsen i avsnitt 11.2.2.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet att, i de fall det finns sidomaterial, upprätta en sammanställning av detta och ta in den i förundersökningsprotokollet. Med sammanställning avses i huvudsak en kortfattad innehållsförteckning över sidomaterialet.

Syftet med sammanställningen är i första hand att göra sidomaterialet överskådligt för den misstänkte och försvararen så att de kan ta ställning till om det finns anledning för dem att begära att få del av visst material eller att begära ytterligare utredningsåtgärder.

I sammanställningen ska sidomaterialet preciseras så mycket som behövs för att tillgodose syftet med den. När det gäller förhör som hållits under förundersökningen och som bedömts sakna betydelse för utredningen, bör det t.ex. alltid anges i sammanställningen att förhör har hållits samt vem som hörts. Däremot behöver det inte framgå närmare vad förhöret avsett eller vad förhörspersonen uppgett.

Om det bidrar till att sidomaterialet kan överblickas bättre får visst material anges genom samlande beteckningar i sammanställningen. En situation där det kan vara befogat att använda samlande beteckningar är t.ex. när det gjorts omfattande dörrknackningar. I sammanställningen bör det då framgå att dörrknackningar har vidtagits samt i vilket område dessa har ägt rum. Ett annat exempel på när det kan vara lämpligt att använda samlande beteckningar är när sidomaterialet innehåller stora mängder telefonlistor och liknande.

## 18.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

### 3 §

Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av

- 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken,
- 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,
- 23 § datalagen (1973:289),
- 48 § personuppgiftslagen (1998:204), 2 kap. 6 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och 2 kap. 5 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet,
- lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, dock inte anspråk som avses i 8 § *eller 8 a §* i den lagen,
- 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter,
- 13 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut, eller
- 26 § lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.

Justitiekanslern handlägger också anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten.

Av 4 § följer att vissa anspråk på ersättning med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen handläggs av Kammarkollegiet.

I paragrafen har gjorts ett tillägg som innebär att anspråk på ersättning med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 8 a § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder inte handläggs av Justitiekanslern. Av 5 § i förordningen följer att sådana anspråk handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat.

# Särskilt yttrande

av *Sigurd Heuman, Johan Eriksson och  
Per Ole Träskman*

Utredningen har föreslagit att det inte bör införas några särskilda bestämmelser om gallring av kopior av material som åtkommit genom beslag. Sådant material, exempelvis skriftliga handlingar och s.k. spegelkopior av en dators hårddisk, ska således få bevaras även efter det att den utredning som beslaget har gjorts i har lagts ned eller avslutats och efter det att ett lagakraftvunnet avgörande föreligger. Som skäl för denna ordning åberopar utredningen i första hand att det finns ett intresse hos de brottsutredande myndigheterna att kunna behålla kopior av beslagtagna handlingar.

När det gäller frågan huruvida kopior ska gallras eller ej bör enligt vår mening en principiell utgångspunkt vara det förhållandet att kopiorna härrör från ett beslag. Kopiorna utgör visserligen inte formellt beslagtagna egendom, men de har kunnat tas fram utslutande genom ett beslag. Då en förundersökning läggs ned eller avslutas ska gjorda beslag upphävas. Om målet avgörs i domstol, kan ett beslag bestå men dock längst till dess domen vinner laga kraft. Principen när det gäller ett beslag är alltså att det ska upphävas när det inte längre finns skäl för det. Motsvarande reglering, som syftar till att tillgodose den enskildes rättssäkerhet, bör enligt vår mening gälla för kopior av beslag. Det innebär att kopiorna bör gallras senast när den utredning som beslaget har gjorts i har lagts ned eller avslutats eller när ett lagakraftvunnet avgörande finns. En sådan principiell ordning framstår också som rimlig, eftersom det hävda beslaget och förfarandet med kopiering inte kan bli föremål för någon rättslig prövning. Det kan ju inte uteslutas att beslaget någon gång saknar laga grund, t.ex. därför att det innehåller uppgifter som skyddas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

Utredningens huvudargument för att kopior ska få sparas syftar alltså främst till att tillgodose effektiviteten i brottsbekämpningen. Det är emellertid svårt att veta i vilken utsträckning som effektiviteten generellt sett verkligen skulle gagnas av ett sådant sparande. Det går således knappast att förutse om en nedlagd förundersökning kommer att återupptas och skälen för detta. Ofta är det mer tillfälligheter om en förundersökning återupptas och det torde vara svårt att bedöma huruvida värdet av den sparade informationen kommer att få någon betydelse i en eventuell återupptagen förundersökning. Även i övrigt är det svårt att se vilken mer konkret nytta som kan följa av att information i kopierade handlingar och datorer sparas. Särskilt gäller detta information som sparas efter ett lagakraftvunnet avgörande. När det gäller sparade spegelkopior skulle för övrigt delar av den information som man sparar sannolikt vara okänd för de brottsutredande myndigheterna (nämligen de delar som inte tagits fram i den aktuella utredningen). Syftet med sparandet blir därmed på det hela taget ganska vagt utan att det finns några preciserade ändamål för detta. Det egentliga skälet verkar vara att det eventuellt kan vara bra att ha informationen i en framtid, dock oklart hur den ska användas.

I den intressekonflikt som här föreligger mellan å ena sidan den enskildes rättssäkerhet med krav på gallring och å andra sidan främst de brottsutredande myndigheternas effektivitet bör det förstnämnda intresset ges företräde. En generell gallringsskyldighet bör alltså finnas. Om det införs eventuella undantag från denna gallringsskyldighet, fordras en närmare reglering om hur dessa ska tillämpas. Regleringen bör innehålla bl.a. vem som får fatta beslut om att information ska få sparas och framför allt i vilken utsträckning som undantag från gallring får göras. Möjligheterna att medge undantag bör begränsas till fall som författningsmässigt är klart preciserade. Undantagen måste också framstå som rimliga och vara omgärdade av erforderliga villkor så att det inte blir möjligt att spara information bara för att den kan vara bra att ha.

# Särskilt yttrande

av *Karina Hellrup, Agneta Isborn Lind, Anders Jakobsson, Chatrine Rudström och Johannes Welin*

Utredningen har bedömt att det finns ett starkt intresse av insyn i bilduppgifter från inspelade förundersökningsförhör som ges in till domstol och att det överväger behovet av sekretess till skydd för den hördes personliga integritet. Vi delar inte den bedömningen. Vi bygger vår åsikt på följande resonemang.

Enligt 43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009: 400) gäller sekretess för bilduppgiften i videoupptagningar av förhör som hållits i domstol, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. De skäl som anfördes i propositionen (prop. 2004/05:131, s. 115 f.) för sekretessen var sammanfattningsvis det integritetsintrång som kunde anses följa av att andra fick en obegränsad möjlighet att ta del av en videoupptagning av ett domstolsförhör, att vetskapen om att bildupptagningen kunde komma att spridas kunde befaras påverka personers vilja att medverka i förhör, att det kunde finnas risk för repressalier eller trakasserier och att risken för spridning kunde inverka negativt på människors förmåga att avge en spontan och klar berättelse. Vi menar att behovet av sekretess till skydd för den enskilde är väl så stort i alla dessa avseenden för bilduppgiften i sådana förundersökningsförhör som getts in till domstol.

Utredningen framhåller att möjligheterna för allmänheten att granska vad som förekommit vid en domstolsförhandling blir klart sämre om det bara blir tillåtet att lyssna på ett förhör i stället för att kunna både se och höra. Vi håller med om det, men kan inte se att behovet för allmänheten av att kunna ta del av bilden är viktigare när det gäller ett förundersökningsförhör (som kanske inte ens har spelats upp vid domstolsförhandlingen) än ett förhör som ägt rum vid domstolen.

Utredningen menar att behovet av sekretess när det gäller bildupptagningar från förundersökningsförhör främst tar sikte på risken för obehörig spridning av dem. Det sätts i fråga om de övriga skäl som fanns för införandet av sekretess för bilduppgifterna från domstolsförhör kan göras gällande beträffande bilduppgiften från förundersökningsförhör. För vår del kan vi inte förstå att det skulle vara någon skillnad, i vart fall inte som talar för ett mindre behov av sekretess beträffande förundersökningsförhör.

Ett förhör under en förundersökning äger ofta rum i en situation när den hörde är starkt känslomässigt påverkad och kanske även har skador i ansiktet eller annars fysiskt är i ett skick som man inte vill att vem som helst ska ha obegränsad möjlighet att titta på i efterhand. Den som förhörs kan också vara oförberedd på att ett förhör ska hållas – ibland sker det filmade förhöret redan på brottsplatsen, t.ex. i en bostad. Inför en domstolsförhandling har man oftast haft möjlighet att förbereda sig såväl mentalt som när det gäller hur man ser ut. Det kan med andra ord vara ett väl så stort intrång i den personliga integriteten att andra har möjlighet att se bilder från ett förundersökningsförhör som från en domstolsförhandling.

Vid en domstolsförhandling finns det alltid ett relativt stort antal personer i rättssalen, medan det i ett förundersökningsförhör ofta är endast en eller två personer närvarande förutom förhörspersonen. Det gör att förutsättningarna för den förhörde att kunna avge en spontan och klar berättelse får anses väl så goda som vid en domstolsförhandling. Om å andra sidan den hörde behöver oroa sig över att förhöret kan komma att vara tillgängligt för vem som helst så torde det kunna få negativa följder för förhørsresultatet. Det skulle vara särskilt allvarligt i inledningsskedet av en förundersökning, eftersom torftiga förhör med en målsägande som inte vill eller vågar berätta fritt kan leda till att förundersökningen behöver läggas ned.

Vi kan inte heller se att det skulle finnas någon skillnad när det gäller risken för repressalier eller trakasserier som motiverar att man gör skillnad i sekreteshänseende mellan de två förhörsformerna.

Om bilderna från ett förundersökningsförhör inte får samma sekretesskydd som gäller för domstolsförhören så kan det komma att leda till att sådana förhör inte åberopas i den utsträckning som annars skulle ske. Åklagare skulle kunna tänkas vilja skydda en målsägande eller ett vittne från att behöva riskera att exponeras och

därför avstå från att ge in bildupptagningar av förundersökningsförhör och i stället endast åberopa ljudupptagningar. Det skulle kunna leda till att domstolen inte får tillgång till den bästa bevisningen.

Utredningen anser att det inte kan bedömas i vilken utsträckning de förslag som den lämnar beträffande inspelning av förhör kommer att leda till att det blir fler bildinspelningar. Det skulle göra att det inte nödvändigtvis uppstår något ökat behov av sekretess på grund av de förslagen. Mot det kan invändas att det torde vara vanligare med inspelning av förhör som från integritets synpunkt är mer känsliga. Utredningens förslag går ju ut på att de omständigheter som ska beaktas vid bedömning av om en ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning ska ske är brottets svårhet, utsagans betydelse, om det finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör samt den hördes personliga förhållanden.

Avslutningsvis vill vi också peka på att avsaknaden i gällande rätt av en sekretessregel för förundersökningsförhör som ges in till domstol inte är skäl för att nu avstå från att skapa en sådan regel.

# Kommittédirektiv



## Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet

Dir.  
2009:35

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2009

### Sammanfattning

Höga krav måste ställas på kvaliteten i brottmålsprocessen. De regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa vid brottsutredning måste vara ändamålsenliga och anpassade till det moderna samhällets krav. De måste vara utformade så att både rättssäkerhet och effektivitet säkerställs. Mot denna bakgrund ska en särskild utredare utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat. I uppdraget ingår frågor om bl.a.

- tillämpningen av objektivitetskravet,
- förundersökningsledarens ansvar,
- metoderna som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring,
- dokumentation och bevarande av utrednings- och bevismaterial,
- beslag som görs i bevissyfte och beslag i IT-miljö, samt
- rätten till rättsligt biträde i samband med ansökan om resning i brottmål.

Uppdraget ska i den del som avser förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2009. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 31 december 2010.



## Utgångspunkter

För att enskilda ska ha förtroende för rättsväsendet måste den brottsbekämpande verksamheten bedrivas under former som säkerställer höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Begångna brott ska i största möjliga utsträckning lagföras. Tiden mellan brottsanmälan och dom ska vara kort.

Frågor om rättssäkerhet och effektivitet i brottsbekämpningen är ständigt aktuella. Ett exempel på detta är den arbetsgrupp som riksåklagaren tillsatte i september 2005 med uppdrag att undersöka vad som kan göras för att ytterligare effektivisera hanteringen av stora och komplicerade brottmål. Gruppen koncentrerade sin verksamhet till frågan om hur utredningar drivs fram till åtal. Syftet var att föreslå åtgärder som förkortar utredningstiden och begränsar målens volym. Arbetet resulterade i en idéskrift, Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, som presenterades av riksåklagaren i december 2006. Idéskriften innehåller ett flertal förslag tänkta att inspirera till fortsatt utvecklingsarbete och diskussion inom vissa områden. Den innehåller dock inga författningsförslag.

Ett annat exempel är det tillsynsprojekt om rättssäkerheten i brottmål som Justitiekanslern initierade i maj 2004. Syftet med projektet var att undersöka om rättssäkerheten är tillräckligt väl tillgodosedd i brottmålsprocessens olika delar. Den projektgrupp som tillsattes av Justitiekanslern granskade elva fall från perioden 1990–2004 där den dömda frikänns efter resning. Resultatet av arbetet presenterades i maj 2006 i rapporten Felaktigt dömda. Enligt rapporten kan ett flertal brister – rörande t.ex. objektivitet och fullständigheten i brottsutredningar – konstateras i de förfaranden som ledde till de fällande domarna.

I december 2006 överlämnade Justitiekanslern dels rapporten Felaktigt dömda, dels en egen skrivelse till justitieministern (dnr Ju2006/10574/Å). I skrivelsen redovisar Justitiekanslern sina egna överväganden med utgångspunkt i rapporten och riktar delvis skarp kritik mot framför allt åklagare och domstolar. Justitiekanslern föreslår i detta sammanhang bl.a. att regeringen ska låta utreda frågan hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas, liksom frågan om inrättandet av en särskild resningsnämnd.

Justitiekanslern beslutade i september 2008 om en uppföljning av rättssäkerhetsprojektet genom att inleda ett initiativärende angående rättssäkerheten i brottmålsprocessen. Syftet med utred-

ningen är bl.a. att ge en säkrare bild av rättssäkerheten och de risker som den utsätts för samt att skapa ett underlag för en fördjupad bedömning av om rättelsemöjligheterna efter lagakraftvunnen fällande dom är tillräckliga och hur de annars bör förändras. Arbetet ska bedrivas i huvudsak genom en granskning av domar och annat skriftligt material, bl.a. resningsärenden under åren 2006–2009. Enligt projektplanen ska ärendet avslutas senast vid utgången av år 2010.

Det arbete som har bedrivits och bedrivs av myndigheterna har bidragit till att frågan om rättssäkerheten i brottmålsprocessen på senare tid har hamnat i den offentliga debattens fokus. Den kritik som har riktats mot delar av rättsväsendet i rapporten Felaktigt dömda har Justitiekanslern, som nämns ovan, delvis ställt sig bakom och vid ett flertal tillfällen framfört offentligt. Rapportens slutsatser har lett till omfattande diskussioner (se t.ex. artiklar av Svensson i JT 2006/07 s. 375 f., Diesen i JT 2006/07 s. 231 f., Cars i SvJT 2006 s. 977 f., Axberger i SvJT 2006 s. 988 f. och Lambertz i SvJT 2006 s. 991 f.). Intresset för frågor om hur brottmålsprocessen fungerar har inte varit begränsat till kretsen av yrkesverksamma jurister. Den diskussion som förts har fått stor uppmärksamhet även i medierna. Allmänhetens engagemang har varit tydligt.

Det är självklart av grundläggande betydelse både för tilliten till rättsväsendet och för dess funktion att frågor som rör rättssäkerheten återkommande diskuteras. Det måste konstateras att kritiken som i detta sammanhang har riktats mot rättsväsendet är allvarlig. Om den skulle ha fog för sig, innebär den att det på flera områden finns brister som riskerar att hota den enskildes rättssäkerhet.

Det har i det föregående konstaterats att höga krav måste ställas på den brottsutredande verksamheten för att förtroendet för rättstaten ska kunna upprätthållas. De grundläggande bestämmelserna om bedrivande av förundersökning i brottmål finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Flera av bestämmelserna har i huvudsak varit oförändrade sedan de trädde i kraft den 1 januari 1948. Detsamma gäller bestämmelserna om beslag i 27 kap. RB. På vissa områden av betydelse för enskildas rättssäkerhet saknas en uttrycklig lagreglering. Det gäller bl.a. förfarandet med anledning av en ansökan om resning i brottmål och förutsättningarna för att en person som avser att ansöka om resning eller som har lämnat in en sådan ansökan till domstol ska ha rätt till rättsligt biträde. Även när det gäller tvångsmedelsanvändning saknas i vissa fall en

uttrycklig lagreglering. Det gäller bl.a. rätten för polisman att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till en plats där undersökningen kan utföras. Även i fråga om tvångsmedelsanvändning i IT-miljö saknas i många fall en uttrycklig lagreglering.

För att möjliggöra en rättssäker och effektiv brottsutredningsverksamhet är det av största vikt att de regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa under förundersökningsförfarandet är ändamålsenliga och anpassade efter rådande förhållanden. Därför finns det ett behov av att göra en översyn av vissa bestämmelser i rättegångsbalken om bedrivande av förundersökning och användande av tvångsmedel. Det finns även ett behov av att se över förfarandet i samband med en ansökan om resning i brottmål.

Brottsutredande myndigheter är Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Även Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket (skattebrottsenheterna) har vissa självständiga uppgifter av brottsutredande slag (jfr lagen [2000:1225] om straff för smuggling, lagen [1997:1024] om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). När det i dessa direktiv talas om brottsutredande myndigheter avses samtliga nämnda myndigheter.

### **Uppdraget att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas**

*Behöver de brottsutredande myndigheternas metoder för kvalitetssäkring förbättras?*

En förundersökning leds oftast av en polismyndighet eller en åklagare. Enligt huvudregeln ska en åklagare träda in som förundersökningsledare när någon är skäligen misstänkt för brott, om inte brottsutredningen är av enkel beskaffenhet. Åklagare ska dock alltid leda en förundersökning om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB). Den som leder förundersökningen ansvarar för att den bedrivs i enlighet med den rättsliga reglering som finns på området.

De brottsutredande myndigheterna ska säkerställa att det finns förutsättningar för deras personal att bedriva förundersökningar i enlighet med den rättsliga regleringen och att de kvalitetskrav som

ställs på förundersökningarna upprätthålls. Myndigheterna ansvarar för att personalen har de kunskaper som krävs och sådana arbetsförhållanden att de kan möta de angivna kraven. För att detta ska vara möjligt måste myndigheterna kontinuerligt utveckla sina metoder för att följa upp och kontrollera kvaliteten i brottsutredningsverksamheten.

Vid flera polismyndigheter har system för kvalitetssäkring utvecklats och dessa omfattar i de flesta fall att åklagaren som förundersökningsledare lämnar synpunkter på den genomförda utredningen till berörda befattningshavare inom polisen. Inom Åklagarmyndigheten har det också bedrivits arbete om förundersökningarnas kvalitet och upprättats dokument för kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten.

En särskild utredare ska

- utvärdera de metoder som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring, och
- vid behov lämna förslag till hur dessa metoder kan utvecklas och förbättras.

#### *Hur bör objektivitetskravet tillämpas vid utredning av brott?*

För all brottsutredande verksamhet gäller ett antal grundläggande principer som ska säkerställa den enskildes rättssäkerhet. En av dessa grundläggande principer är den s.k. objektivitetsprincipen.

Enligt 23 kap. 4 § RB ska vid en förundersökning inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas. Vidare ska bevis som är till den misstänktes förmån tillvaratas. Förundersökningen ska bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Den ska dessutom bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och den ska läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den.

Bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB gäller bara under förundersökningen. Objektivitetsprincipen anses dock även gälla vid polisens kriminalunderrättelse- och spaningsverksamhet samt under huvudförhandlingen (Ekelöf, m.fl., Rättegång I, 8:e uppl., s. 73 f., Bring, m.fl., Förundersökning, 3:e uppl., s. 70 och Heuman, m.fl., Brottets beivrande, s. 126 f.). Justitieombudsmannen har också uttalat att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen (JO 2007/08 s. 87).

I inledningsskedet är förundersökningen normalt helt inkvisitorisk men redan vid tidpunkten för delgivning av skäligen misstanke om brott brukar det sägas att den får vissa ackusatoriska inslag. Detta genom att den misstänkte i och med underrättelsen får vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:62 f.). Från den tidpunkt då åklagaren har väckt åtal har åklagaren och den tilltalade tydlig partsställning i målet. Detta framgår särskilt av att åklagaren vid huvudförhandlingen ska styrka sitt åtal. Trots detta anses det vara ett krav att åklagaren även under huvudförhandlingen ska förhålla sig objektiv och agera för att undvika att en person felaktigt döms för ett brott. Av 20 kap. 2 § tredje stycket RB framgår dessutom att åklagare får överklaga en dom till den misstänktes förmån.

Under huvudförhandlingen ska rätten se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver samt försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs (46 kap. 4 § andra stycket RB). Även om huvudansvaret för förundersökningen ligger hos åklagare eller annan brottutredande myndighet har rätten i vissa särskilt angivna situationer möjlighet att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen (45 kap. 11 § RB). I de fall den tilltalade biträds av en försvarare anses denne bidra till att parternas likställighet under huvudförhandlingen upprätthålls eftersom försvararens uppgift är att belysa de förhållanden som talar till den tilltalades fördel.

Det saknas alltså uttryckliga lagbestämmelser om objektivitetsprincipens tillämpning före och efter en avslutad förundersökning. Både utifrån enskildas och de brottsutredande myndigheternas perspektiv kan det finnas ett behov av att i lag tydliggöra i vilken omfattning objektivitetsprincipen gäller. Mot bakgrund av senare års utveckling av den brottsutredande verksamheten finns också ett behov av att se över den närmare utformningen av bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB.

Utredaren ska

- analysera vilka krav som bör ställas på förundersökningsledarens objektivitet under förundersökningen,
- analysera vilka krav på objektivitet som bör ställas *dels* på åklagare, polis och andra brottsutredande myndigheter i skedet före en förundersökning, *dels* på åklagare under brottmålsrättegången,

- överväga om det finns skäl att ändra eller komplettera regleringen om objektivitet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

En utgångspunkt ska vara att åklagarens grundläggande ställning och funktion i brottmålsprocessen ska vara oförändrad.

*Vad bör omfattas av förundersökningsledarens ansvar?*

En förundersökning leds enligt 23 kap. 3 § RB av antingen en polismyndighet eller en åklagare. Förundersökning kan dock i fråga om vissa brott även ledas av Tullverket eller Kustbevakningen. Enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ansvarar undersökningsledaren för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.

Om åklagaren är förundersökningsledare ansvarar han eller hon således för alla åtgärder som vidtas under förundersökningen. Åklagaren ansvarar i formellt hänseende även för de åtgärder som polisen eller annan brottsutredande myndighet vidtar med stöd av sin egen behörighet och som åklagaren i praktiken inte har möjlighet att kontrollera eller påverka. Granskningskommissionen med anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme riktade kritik mot det förhållandet att åklagaren som förundersökningsledare har ett formellt ansvar för sådant som han eller hon faktiskt inte har kontroll över och som polis och åklagare dessutom anser att åklagaren inte ska hantera. Detta innebär att åklagarens formella och sakliga ansvar inte helt överensstämmer, vilket enligt Granskningskommissionen kan leda till brister, spänningar och oklarheter mellan dem som arbetar med förundersökningen (SOU 1999:88 s. 994 f.).

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av att mera utförligt författningsreglera det ansvar som åklagaren, polismyndigheten eller andra brottsutredande myndigheter har som förundersökningsledare för de åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning,

- överväga i vilken utsträckning åklagaren i egenskap av förundersökningsledare bör ansvara för åtgärder som en polismyndighet eller annan brottsutredande myndighet genomför inom ramen för en förundersökning med stöd av sin egen behörighet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

*Vad innebär det i ansvarshänseende att flera åklagare arbetar samtidigt med en och samma förundersökning?*

Som framgår ovan är det förundersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningens bedrivande. Enligt ordalydelsen av 23 kap. 3 § RB kan enbart *en* åklagare eller *en* polismyndighet vara förundersökningsledare. Det är dock inte ovanligt att fler än en åklagare deltar samtidigt i förundersökningar som rör stora och komplicerade ärenden. I idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål förespråkas att Åklagarmyndigheten bör verka för att en dubblering av åklagare i stora mål kommer till stånd (s. 49 f.). Anledningen till detta är att förundersökningens kvalitet bedöms öka om två åklagare har möjlighet att fördela arbetet och att det är en fördel i effektivitetshänseende om flera åklagare är inlästa på materialet.

Utredaren ska

- analysera vad ett arbetssätt där flera åklagare arbetar samtidigt med en och samma förundersökning innebär i bl.a. ansvarshänseende,
- överväga om detta arbetssätt behöver författningsregleras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

*I vilka fall bör förhör spelas in?*

Det är av stor vikt både för de brottsutredande myndigheternas möjlighet att utreda brott och för den enskildes rättssäkerhet att brottsutredningar dokumenteras noggrant. En utförlig dokumentation av förhör utgör ofta ett avgörande underlag för den som ska bedöma om en utredning ska fortsätta eller läggas ned. Förhören är också ett väsentligt underlag för åklagaren när han eller hon ska besluta i fråga om åtal.

En utförlig dokumentation från förundersökningen utgör också en förutsättning för att den misstänkte ska kunna få kännedom om den brottsmisstanke som riktas mot honom eller henne och underlaget för denna. Detta är i sin tur en förutsättning för att den misstänkte ska ha en reell möjlighet att göra en bedömning av om han eller hon ska begära komplettering av utredningen och att förbereda sitt försvar.

Under huvudförhandlingen i domstol kan dokumentationen från polisförhören tjäna som underlag för de förhör som ska hållas inför rätten och i vissa fall även åberopas som bevisning. En utförlig dokumentation är ofta en förutsättning för att ett mål ska kunna avgöras på handlingarna.

Protokoll ska föras över vad som förekommit av betydelse för förundersökningen (23 kap. 21 § RB). I 22 § förundersökningskungörelsen anges hur en utsaga som har intagits i protokollet ska återges. Rikspolisstyrelsen har utfärdat allmänna råd om förhör som spelats in på ljudband eller videoband (RPSFS 2000:62, FAP 400-1). Av dessa framgår att en *ljudbandsupptagning* av förhör som har skrivits ut i sin helhet bör bevaras till dess att ärendet slutligt har handlagts hos polis, åklagare eller domstol. Om en ljudbandsupptagning inte har skrivits ut i sin helhet eller om den i övrigt innehåller information som är av den arten att den kan anses tillföra ärendet sakuppgifter, t.ex. genom tonfall och röstlägen, bör upptagningen anses ingå i utredningen och bevaras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet i övrigt. Beträffande *video-upptagningar* av förhör anges att dessa bör arkiveras enligt samma bestämmelser som gäller för utredningsmaterialet i övrigt.

Numera sker ljud- eller bildupptagning vid många förhör. Det finns dock inte någon bestämmelse som reglerar när ett förhör ska spelas in. I förundersökningar som rör allvarigare brott kan det av rättssäkerhetsskäl vara av största vikt att förhör med misstänkta och andra inte bara dokumenteras skriftligen utan även spelas in och sedan bevaras för att vid behov kunna användas under domstolsprocessen.

Från och med den 1 november 2008 gäller som huvudregel att tingsrätterna ska ta upp berättelser som lämnas i bevissyfte genom videoupptagning. För bilduppgiften i dessa videoupptagningar råder sekretess (7 kap. 48 § sekretesslagen [1980:100]). Syftet med sekretessbestämmelsen är att med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten förhindra att vem som helst ska kunna ta del av bildupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 115 f.). Samma skäl för



sekretess kan göras gällande för förhör under förundersökningen som upptas genom en ljud- och bildupptagning.

Utredaren ska

- överväga i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att också spela in eller på annat sätt göra upptagningar av förhör under förundersökningen och i vilken utsträckning sådana upptagningar efter förundersökningen eller rättegången ska arkiveras eller lagras,
- överväga behovet av begränsningar av rätten att ta del av bilduppgiften i ljud- och bildupptagningen, och
- vid behov lämna författningsförslag.

#### *Utredningsmaterial som inte tas in i förundersökningsprotokollet*

I större utredningar finns det normalt sett ett omfattande undersökningsmaterial. Åklagaren ska vid sammanställandet av förundersökningsprotokollet göra en bedömning av vad som förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB) och utesluta det som är betydelselöst för utredningen. Vid detta förfarande måste åklagaren vara objektiv och inte ta bort uppgifter som ur försvarets synvinkel kan framstå som betydelsefulla. Det har under senare år vid granskning i efterhand riktats kritik mot dels att uppgifter utelämnats från förundersökningsprotokollet, dels att det saknats upplysningar i förundersökningsprotokollet om att det finns ytterligare utredningsmaterial som inte har tagits in i protokollet (JO 2007/08 s. 87, Felaktigt dömda – Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt s. 225, 345, 400 f.).

Utredningsmaterial som inte har tagits in i förundersökningsprotokollet kan i vissa fall ha betydelse för den enskildes möjligheter att förbereda sitt försvar. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar, sekretesslagens bestämmelser och arkivlagens bestämmelser om gallring av handlingar ska tillämpas på dessa handlingar. Det saknas dock en särskild lagreglering, liknande bestämmelserna om förundersökningsprotokoll, om hur detta slags material ska dokumenteras och bevaras.

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av en särskild reglering om dokumentation och bevarande av utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

### *Beslag som görs i bevissyfte*

Såväl Justitieombudsmannen som Justitiekanslern har i flera beslut uppmärksammat brister i nuvarande reglering av beslag som görs i bevissyfte. Även Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har framfört att det finns ett behov av en översyn av denna reglering. Ett problem som har uppmärksammats är att bedömningen av vad som ska tas i beslag och vad som ska hanteras på annat sätt kan variera mellan olika myndigheter och åklagare. Vid beslag av omfattande skriftligt material är det resurskrävande att ange varje enskild handling i beslagsprotokollet.

En annan fråga som har diskuterats är om ett beslag alltid ska hävas i samband med en frikännande dom i avvaktan på laga kraft. Att beslaget hävs kan i dessa fall försvåra rättegångens genomförande i högre instans. Justitieombudsmannen har dock i flera beslut anfört att ett beslag alltid ska hävas om den mot den tilltalade väckta talan ogillas (JO 1962 s. 46, 1973 s. 111, 1978/79 s. 28 och 2001/02 s. 45).

Även sedan en dom har vunnit laga kraft kan det finnas skäl att bevara den beslagtagna egendomen. Vid en frikännande dom kan återlämnande av beslagtagna egendom omöjliggöra framtida undersökningar som kanske med då utvecklad ny teknik hade kunnat tillföra utredningen viktig information. Vid en fällande dom kan det också finnas skäl att spara sådant material, eftersom detta kan få betydelse vid en ansökan om resning. Såväl rättssäkerhetsskäl som samhällets intresse av att kunna utreda brott talar för att en möjlighet att bevara bevismaterial även efter lagakraftvunnen dom i vart fall bör finnas vid utredningar om allvarligare brott. Det finns även annat förundersökningsmaterial än förhørsutsagor och föremål som har tagits i beslag som det av samma skäl kan vara av vikt att bevara, t.ex. material från en brottsplats som samlats in för att säkra spår efter en gärningsman.

I fråga om kopiering av beslagtagna egendom, något som med teknikens utveckling blivit allt vanligare, saknas lagreglering. Med

hänsyn till att den som beslaget har riktats mot saknar möjlighet att få åtgärden prövad av domstol i de fall det beslagtagna materialet kopieras och beslaget därefter hävs, finns det av rättssäkerhetsskäl anledning att överväga om frågan om kopiering av beslagtagna egendom bör regleras i lag. En särskild fråga i detta sammanhang är kopiering av information i elektronisk form. En metod som ofta används är s.k. spegling. Speglingen innebär att det görs en exakt kopia av hela innehållet i ett lagringsmedium. Beslaget av t.ex. en dator kan ofta hävas när speglingen har genomförts. Eftersom datorstödet numera utgör en viktig förutsättning för såväl företag som enskilda är det ofta av stor betydelse att datorutrustningen kan återlämnas så fort som möjligt. Tekniken medför också att raderad information kan återskapas, något som kan ha stor betydelse i en brottsutredning. Att den speglade kopian inte kan ändras innebär att brottsutredande myndigheter och domstolar kan bortse från påståenden om att innehållet i kopian skulle vara manipulerat. Att kopian inte kan ändras innebär emellertid också att det inte är möjligt att skilja ut sådan information som inte bör eller får tas i beslag. Tekniken medför också stora mängder överskotts-information.

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av att dra en tydligare skiljelinje mellan föremål som har tagits i beslag för olika ändamål och om det bör införas en särskild reglering för beslag som sker i bevissyfte,
- överväga om det bör införas en möjlighet att vid omfattande beslag av skriftliga handlingar göra undantag från skyldigheten att ange samtliga handlingar i beslagsprotokollet genom att flera handlingar ska kunna beskrivas genom en samlade beteckning,
- överväga om det finns behov av en reglering rörande bevarandet av bevismaterial och annat material än förhørsutsagor i förundersökningar som rör allvarliga brott,
- överväga om kopiering av beslagtagna material bör lagregleras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

*Beslag i IT-miljö*

Frågan om behovet av att anpassa husrannsakens- och beslagsreglerna som en följd av den tekniska utvecklingen har länge varit föremål för diskussion. Datastraffrättsutredningen föreslog år 1992 omfattande ändringar i dessa bestämmelser (SOU 1992:110). Polisrättsutredningen, som såg över reglerna i 27 och 28 kap. RB, ansåg att polisens sökande efter information i datorer saknar lagstöd och att det fanns behov av att lagreglera detta (SOU 1995:47 s. 184). Motsatt bedömning gjordes nästföljande år av IT-utredningen, som menade att reglerna i 27 och 28 kap. RB är direkt tillämpliga på datainformation (SOU 1996:40 s. 209). I promemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6), som behandlar frågan om vilka lagändringar som krävs för att Sverige ska kunna ratificera Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och dess tilläggsprotokoll, föreslås att en uttrycklig reglering ska införas genom vilken bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB om begränsningar i rätten att lägga beslag på skriftliga handlingar görs direkt tillämplig på elektronisk information. Förslagen har inte lett till lagstiftning. Behovet av lagreglering har på senare tid uppmärksamrats i beslut av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern (JO:s beslut 2008-12-04 dnr 2138-2007 samt JK:s beslut 2007-12-19 dnr 6372-07-31 och 6373-07-31.) De senare besluten rörde frågor som aktualiserades i samband med ett beslag av en dator hos en person med anknytning till ett medieföretag. Justitiekanslern ansåg bl.a. att förutsättningarna för genomsökande av en dator tillhörande någon inom den skyddade krets som avses i 27 kap. 2 § RB bör författningsregleras. Även Sveriges Advokatsamfund har framfört att det finns behov av att förtydliga lagstiftningen på området till skydd för informationsutbytet mellan en advokat och dennes klient.

Utredaren ska

- göra en översyn av hur reglerna om beslagsförbud för vissa skriftliga handlingar tillämpas på elektroniska uppgifter och handlingar,
- överväga om det i syfte att stärka skyddet för information som lagras i elektronisk form finns anledning att komplettera dessa regler,

- överväga under vilka rättsliga förutsättningar en dator eller annat medium där uppgifter eller handlingar som omfattas av beslagsförbud kan finnas ska få genomsökas, och
- vid behov lämna författningsförslag.

*Kompletterande lagstiftning för att stärka den enskildes rättssäkerhet*

Det har uppmärksammats att det beträffande vissa åtgärder som kan behöva vidtas under en förundersökning saknas lagreglering och att lagstiftningen beträffande andra är otydlig. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan det finnas skäl att införa uttryckliga bestämmelser om dessa åtgärder.

Ett område där regler saknas är polisens och övriga brottsutredande myndigheters möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom inom ramen för en brottsutredning för att hindra att sakens utredning försvåras, t.ex. att inför ett förhör frånta en misstänkt person hans eller hennes mobiltelefon för att hindra personen från att ringa ett samtal (JO 2005/06 s. 84).

Generella regler saknas också i fråga om rätt till ersättning till den vars egendom skadas vid en teknisk undersökning, t.ex. ett brottsoffer vars kläder klipps sönder för att möjliggöra säkring av DNA-spår i en utredning om sexualbrott.

Det saknas även uttryckliga lagbestämmelser i 28 kap. RB om polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation inhämtas. Även när det gäller polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation saknas uttryckliga bestämmelser. I samband med att det infördes en uttrycklig bestämmelse om att den som ska kroppsbesiktigas kan hållas kvar en kortare tid anförde dåvarande departementschefen att behovet av en självständig regel om kvarhållande av den som ska kroppsvisiteras inte var särskilt stort, varför det heller inte föreslogs någon sådan regel (prop. 1993/94:24 s. 53). Polisrättsutredningen, som senare övervägt frågan, delade departementschefens bedömning (SOU 1995:47, Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen s. 344). Justitieombudsmannen har gjort bedömningen att det finns behov av uttryckliga bestämmelser som ger polisman dels rätt att hålla kvar en person om det krävs för att ett beslut i kroppsvisitationsfrågan ska kunna inhämtas, dels rätt att inskränka en persons rörelsefrihet för att beslutad kropps-

visitation ska kunna genomföras (JO:s beslut 1999-10-13 dnr 4887-1997).

Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB ålägger envar som befinner sig på en plats där ett brott har förövats att efter tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om personen vägrar att följa med och inte har någon giltig orsak för att inte göra det får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. Beträffande beslutad kroppsbesiktning och kroppsvisitation enligt 28 kap. RB finns det inte några motsvarande bestämmelser. Det har dock ansetts att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för en sådan inskränkning i rörelsefriheten. Polisrättsutredningen och Justitieombudsmannen har med hänvisning till legalitetsprincipen ansett att dessa inskränkningar särskilt bör regleras (SOU 1995:47, Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, s. 339 f. samt JO:s beslut 2001-01-26 dnr 4769-1999 och JO 2001/02 s. 76).

Utredaren ska

- överväga om lagstiftningen bör ändras för att ge en polismyndighet eller polisman möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras,
- överväga behovet av att införa en lagreglerad rätt till ersättning för egendom som genomgår teknisk undersökning,
- överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om polismands rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation och för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation,
- överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om en skyldighet för den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras, samt polismands befogenhet att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till platsen, och
- vid behov lämna författningsförslag.

## Uppdraget att utreda hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål kan förbättras

### *Förfarandebestämmelser*

Det är i första hand den som vill ansöka om resning i ett brottmål som måste ombesörja att nödvändig utredning i hans eller hennes mål tas fram. Det kan dock vara svårt för den enskilde att ta fram nödvändiga omständigheter och bevis. I de flesta fall är det åklagaren som förfogar över utredningsresurserna. Åklagaren kan därför behöva vidta utredningsåtgärder oavsett om det rör sig om resning till fördel eller till nackdel för den tilltalade. Det är inte ovanligt att enskilda vänder sig till Åklagarmyndigheten med en begäran om att specifika utredningsåtgärder ska vidtas. Sedan år 2007 finns inom riksåklagarens kansli en särskild funktion bestående av en överåklagare för handläggning av resningsärenden. Denne överåklagare utför inga andra operativa åklagaruppgifter. Under år 2008 handlade den utsedde överåklagaren 50 resningsärenden.

Det finns inga särskilda förfarandebestämmelser som anger i vilka situationer utredningsåtgärder eller förundersökning ska vidtas i samband med att någon har begärt resning. Den förundersökning som har legat till grund för åtalet mot en misstänkt person är normalt avslutad i och med åtalsbeslutet. De bestämmelser som finns om komplettering och återupptagande av förundersökning är direkt tillämpliga enbart om handläggningen av brottmålet pågår (23 kap. 23 §, 45 kap. 11 § och 46 kap. 12 § RB). Det förfarande som tillämpas har vuxit fram ur riksåklagarens och Högsta domstolens praxis.

En förutsättning för att åklagaren lagligen ska kunna vidta faktiska utredningsåtgärder, t.ex. besluta om en teknisk undersökning eller hålla ett vittnesförhör, inom ramen för ett resningsärende är att förundersökningen återupptas (JO 2000/01 s. 69). För att åstadkomma rättsligt stöd för dessa åtgärder har bestämmelsen i 23 kap. 23 § RB tillämpats analogt. Det saknas även en uttrycklig reglering av vad som krävs i form av nya omständigheter och bevis för att en förundersökning ska få återupptas. Justitieombudsmannen har i två ärenden från början av 2000-talet uttalat att det krävs mycket starka skäl för att förundersökningsåtgärder ska få vidtas efter det att en dom vunnit laga kraft (JO 2000/01 s. 69 och JO 2002/03 s. 116). Justitieombudsmannen har i ett senare ärende (JO 2007/08 s. 87) dessutom tillagt att det finns anledning att skilja

mellan resning till nackdel för tilltalad och till förmån för tilltalad. Enligt Justitieombudsmannen är skälet till att man kan göra denna åtskillnad att möjligheterna till resning är betydligt större i resningsfallen till förmån för tilltalad. Det kan därför finnas anledning att oftare återuppta en förundersökning i dessa fall.

Att det saknas uttryckliga bestämmelser om när åklagaren ska vidta utredningsåtgärder för att komplettera utredningen med anledning av att frågan om resning i brottmål uppkommit kan medföra svårigheter för den enskilde att avgöra när han eller hon kan få del av det allmännas utredningsresurser. Även ur ett åklagar- och domstolsperspektiv kan det finnas anledning att göra systemet klarare och tydliggöra åklagarens roll.

Åklagaren kan i vissa av de fall där sökanden gör gällande att det finns nya omständigheter eller ny bevisning efter att en dom har vunnit laga kraft ha ett behov av att kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder, t.ex. fatta beslut om att en person ska förhöras eller att viss teknisk undersökning ska genomföras, utan att behöva återuppta förundersökningen. Resultatet av sådana utredningsåtgärder kan innebära att åklagaren får ett bättre beslutsunderlag inför sitt ställningstagande om en förundersökning ska återupptas eller inte.

Utredaren ska

- redovisa riksåklagarens och Högsta domstolens praxis gällande förutsättningarna för att utredningsåtgärder ska vidtas med anledning av en ansökan om resning i brottmål,
- överväga hur åklagares och domstolars förfarande med anledning av ansökan om resning i brottmål bör vara utformat så att förfarandet blir mer förutsebart och tydligt för de enskilda parterna,
- överväga om en åklagare bör ges möjlighet att utanför förundersökningsinstitutet kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder med anledning av att en ansökan om resning i brottmål förbereds eller har getts in till domstol, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Redovisningen av riksåklagarens och Högsta domstolens praxis ska särskilt belysa *dels* vilka åtgärder som vidtas när en person som tidigare varit part i ett brottmål, t.ex. en tidigare tilltalad eller målsägande, begär att nya utredningsåtgärder ska vidtas, *dels* under vilka förutsättningar sådana åtgärder vidtas innan en resningsansökan



getts in till domstolen och vid domstol i ett pågående ärende om resning.

I övervägandena om åklagares möjlighet att utanför förundersökningsinstitutet kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder ingår att analysera förhållandet mellan dessa och rättegångsbalkens bestämmelser.

#### *Rätt till rättsligt biträde*

Det finns inte någon särskild författningsreglerad rätt till rättsligt biträde för den som avser att ansöka om resning i brottmål eller som har lämnat in en sådan ansökan till domstol. Detta gäller oavsett om initiativet till de åtgärder som ligger till grund för ansökan kommer från en enskild eller från åklagaren. Ett förordnande av offentlig försvarare i det tidigare brottmålet gäller inte i ett senare förfarande gällande resning. Av praxis (se t.ex. NJA 1980 s. 416) framgår att den som ansöker om resning inte har rätt till biträde av offentlig försvarare utan är hänvisad till att ansöka om rättshjälp enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen (1996:1619). Högsta domstolen har bifallit en ansökan om målsägandebiträde i bl.a. ett fall där riksåklagaren beslutat att återuppta förundersökningen i syfte att ge underlag för ett ställningstagande till om resning skulle sökas (NJA 2002 s. 439).

Utredaren ska

- överväga om och i så fall under vilka närmare förutsättningar den tilltalade eller andra personer som har varit parter i det tidigare brottmålet bör ha rätt till rättsligt biträde i samband med ett resningsärende, och
- vid behov lämna författningsförslag.

I detta sammanhang ska förslag lämnas på bl.a. i vilket skede av ett ärende som rätten till biträde bör inträda.

## Uppdragets genomförande

### *Generella förutsättningar*

I uppdraget ingår att, utifrån de överväganden som gjorts, lämna fullständiga författningsförslag. Förslagen ska utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med en framtida ratifikation av Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och dess tilläggsprotokoll. Utredaren är fri att ta upp sådana närliggande frågor som han eller hon anser behöver övervägas för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

I de delar som förslagen särskilt kan komma att beröra barn och ungdomar under 18 år ska utredaren utgå från ett barnperspektiv och redovisa vilka konsekvenser förslagen har för denna åldersgrupp. I förekommande fall ska förslagen utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter.

I uppdraget ingår att analysera hur lämnade förslag bedöms påverka effektiviteten i brottsutredningsverksamheten.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag till finansiering.

### *Beaktande av regleringen av internationell rättslig hjälp i brottmål*

I svenska förundersökningar och rättegångar finns det emellanåt behov av att söka internationell rättslig hjälp i brottmål från andra stater. Vissa regler om detta finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut. Det är dock i allt väsentligt regleringen i den andra staten som är styrande. När svenska åklagare och domstolar lämnar internationell rättslig hjälp ska de regler som gäller för ett motsvarande svenskt förfarande tillämpas med den modifiering som följer av specialregleringen för sådan hjälp. Det innebär att ändringar som sker i de ordinarie svenska reglerna också får genomslag för hanteringen av ärenden om rättslig hjälp. I vissa fall leder sådana ändringar också till att specialregleringen på området måste ändras. De särskilda behov och regler som finns för internationell rättslig hjälp i brottmål ska därför beaktas vid översynen.

*Samråd och redovisning av uppdraget*

Utredaren ska samråda med Insynsutredningen (Ju 2007:13), Polismetodutredningen (Ju 2008:01), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket samt andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 31 december 2009 redovisa uppdraget i den del som avser förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2010.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2011

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individ, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen + Bilagor. Fi.
40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.

41. Alkoholsservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-  
rättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas  
befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]  
Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. [45]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]

### Socialdepartementet

---

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]  
Missbruket, Kunskapen, Vården.  
Missbruksutredningens forskningsbilaga.  
[6]  
Barnen som samhället svek.  
Åtgärder med anledning av övergrepp och  
allvarliga försummelse i samhällsvården.  
[9]  
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]  
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]  
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]

- Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]

### Finansdepartementet

---

- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]  
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.  
[11]  
Sänkt restaurang- och cateringoms. [24]  
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den  
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]  
Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. [43]

### Utbildningsdepartementet

---

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]  
Den framtida gymnasiesärskolan  
– en likvärdig utbildning för ungdomar  
med utvecklingsstörning. [8]  
Tid för snabb flexibel inläring. [19]  
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]  
Med rätt att välja  
– flexibel utbildning för elever som tillhör  
specialskolans målgrupp. [30]  
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-  
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

### Landsbygdsdepartementet

---

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-  
myndigheter. [23]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011  
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]  
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]  
Etappmål i miljömålssystemet. [34]  
Rovdjurens bevarandestatus. [37]

### **Näringsdepartementet**

---

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Fjärrvärme i konkurrens. [44]

### **Kulturdepartementet**

---

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]