



Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100)

Sammanfattning

Tullverket är positivt till eller har inte något att invända mot de delar av beslagsutredningens förslag som avser nya tvångsmedel eller förtydliganden om befintliga tvångsmedel som regleras i bland annat rättegångsbalken (RB). Särskilt välkomnas förslaget om att ta bort nuvarande beslagsförbud i det så kallade närståendefallet enligt 27 kap. 2 § andra stycket RB.

Utredningen har föreslagit att beslagtagna handlingar och upptagningar ska anses vara allmän handling. Frågan har nu fått ett avgörande genom Högsta förvaltningsdomstolens dom daterad den 20 mars 2018 (mål nr 2686-17). Domen ligger i linje med utredningens förslag.

I och med denna dom anser Tullverket att frågan om att betrakta beslagtagna handlingar och upptagningar inklusive kopior som allmän handling är avgjord. Utredningens förslag om att undanta Tullverket och andra brottsbekämpande myndigheter från registreringsskyldighet av allmänna handlingar enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), blir därmed nödvändig att genomföra för att undvika dubbelregistrering.

Det ändrade synsättet att betrakta beslagtagna handlingar och upptagningar, inklusive kopior som allmän handling, medför krav på sekretessprövning vid begäran från allmänheten om utlämnande av allmän handling. Utredningens förslag om att inte införa absolut sekretess riskerar att väsentligen öka arbetsbördan i pågående förundersökningar. Tullverkets uppfattning om allmänhetens intresse av att få ta del av uppgifter i pågående ärenden skiljer sig mot utredningens. Med hänvisning till att absolut sekretess råder på skatteområdet, anser Tullverket att en motsvarande bedömning bör kunna råda för beslagtagna handlingar och upptagningar, inklusive kopior, inom ramen för en förundersökning.

Inledning

Beslagsutredningens uppdrag att se över reglerna om beslag och husrannsakan för att modernisera och skapa ändamålsenliga regler som möjliggör effektiva och rättssäkra brottsutredningar, omfattar ett stort antal författningar.

Tullverket konstaterar att utredningen har gått grundligt tillväga i sitt arbete och lämnat ett betänkande som innehåller förslag på flera nya tvångsmedel eller förtydliganden om befintliga tvångsmedel, bland annat avseende bestämmelser i rättegångsbalken.

Tullverket är i huvudsak positivt till de förslag som lämnas av beslagsutredningen rörande olika tvångsmedel. Merparten av förslagen är högst väsentliga för den brottsutredande verksamheten i samband med förundersökning.

I det följande nämns i korthet de delar av utredningens förslag som Tullverket är positivt till eller inte har något att invända mot, inklusive eventuella kommentarer till berörda författningsförslag rörande föreslagna tvångsmedel.

Därefter redovisas separat de delar av förslaget där Tullverket har en avvikande mening mot utredningen.

Föreslagna tvångsmedel

- *Kopiering och kopiera (27 kap. 1 b § och 1 c § RB samt 27 kap. 6 b § RB)*

Som nämnts inledningsvis är Tullverket positivt till utredningens förslag som avser olika tvångsmedel. Hit hör det *nya tvångsmedlet kopiering* i stället för beslag samt *förtydligandet om rätten att kopiera beslag*. Att införa kopiering som ett alternativ till beslag kommer att underlätta hanteringen av informationsinsamling i samband med beslag och husrannsakan.

Förslaget omfattar även rätt för tjänsteman vid Tullverket att i vissa situationer fatta beslut vid fara i dröjsmål, enligt följdbestämmelser i andra författningar, däribland 22 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen)¹. Tullverket noterar här att kravet på fara i dröjsmål kommer att innebära en begränsning för Tullverkets tjänstemän som i samband med åtgärd som anges i 22 § andra stycket smugglingslagen, dvs. vid gränsen och utan fara i dröjsmål för att förverka, inte kan besluta om och verkställa

¹ Inkluderar även 5 kap. 5 § andra stycket lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (punktskattekontrollagen) och 7 § lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott (rattfyllerilagen).

kopiering i stället för beslag. I stället för att kunna kopiera kommer tjänstemännen här även fortsättningsvis vara hänvisade till att ta eventuella originalhandlingar eller datorbärare i beslag. Tullverket kommer att förhålla sig till detta och föreslår ingen ändring i anledning av denna remiss.

Tullverket delar utredningens inställning att det inte finns någon skyldighet att registrera kopior av beslagttaget material och dubletter av kopierat material eftersom dessa bör betraktas som ett exemplar av den beslagtagna eller kopierade handlingen.

När det gäller *förslaget om förstörande av kopior* anser Tullverket att det behövs ett förtydligande i författningskommentaren till bestämmelsen (s. 812 f.). Här framgår inte att det, utöver bestämmelserna om förstöring, även krävs ett gallringsbeslut av Riksarkivet, för att myndigheten i praktiken ska få förstöra kopiorna eller speglingarna från en hårddisk.

För Tullverkets del regleras detta av Riksarkivets gallringsbestämmelser som anger att speglade hårddiskar får gallras sex månader efter det att dom har vunnit laga kraft, och inte direkt vid laga kraftvunnen dom (motsv.), enligt RAMS 1998:57 (ändrad i 2014:37). Riksarkivet har härvid beaktat att resning kan begäras efter att domen vunnit laga kraft.

Som en jämförelse hänvisar Tullverket till vad som anges i förarbetena till andra bestämmelser i rättegångsbalken (RB) rörande dokumentation av förhör genom ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning, samt bevarande av sådana upptagningar enligt 23 kap. 21 b § och c § RB. Här anges bland annat att motsvarande bestämmelser om en tidsgräns för bevarande inte påverkar skyldigheten att arkivera och gallra upptagningar enligt arkivlagens bestämmelser (prop. 2016/17:68 s. 50 och 112).

- *Beslagsförbud (27 kap. 2 §, 2 b § och 2 c § RB)*

Tullverket har inget att invända mot att nuvarande *beslagsförbudsregler* för vissa befattningshavare (t.ex. advokater, läkare, journalister), även ska omfatta det föreslagna tvångsmedlet kopiering.

I sammanhanget anser Tullverket att det bör förtydligas att även Tullverkets förundersökningsledare enligt 19 § smuglingslagen får fatta beslut om s.k. yppandeförbud, i samband med rätt till närvaro vid genomsökning av informationsbärare eller kopia samt rätt till biträde.

Utredningens förslag om att helt *ta bort nuvarande beslagsförbud i det s.k. närståendefallen* enligt 27 kap. 2 § andra stycket RB, välkomnas särskilt av Tullverket. Genom att ta bort bestämmelsen underlättas bevisföringen i förundersökning vid misstanke om grova brott enligt smuglingslagen, som

utöver narkotika, i sådana fall även skulle omfatta andra restriktionsvaror som exempelvis hälsofarliga varor, vapen och alkohol samt cigaretter.

- *Underrättelse om beslag och kopiering (27 kap. 11 § RB)*

Tullverket är positivt till förslaget och instämmer i det resonemang som redovisas i betänkandet avseende olika situationer där det kan finnas behov av att kunna *avvakta med underrättelse om beslag och kopiering* avseende misstänkta brott som har mer än ett år i straffskalan. Som exempel på situationer nämns utbyte av försändelser och genomförande av kontrollerade leveranser (s.k. KL). Tullverket har tidigare uttalat sig positivt till liknade förslag, nu senast till Polismetodutredningens betänkandet (SOU 2010:103) om Särskilda spaningsmetoder.

- *Rätt att öppna och undersöka försändelser (27 kap. 12 § första stycket RB)*

Tullverket är positivt till förslaget om ett *upphävande av bestämmelsen om vem som ha rätt att öppna och närmare undersöka olika försändelser*. Förslaget om ett upphävande är en följdändring av att 28 kap. 8 § RB föreslås upphävas, då utredningen bedömt den bestämmelsen vara ”överspelad” (s. 388).

Tullverket instämmer i utredningens bedömning och konstaterar att ett upphävandet av dessa bestämmelser innebär att var och en av de tjänstemän som verkställer en husrannsakan får undersöka enskilda handlingar eller öppna brev och andra slutna handlingar i t.ex. mobiltelefoner och datorer. På så sätt kan arbetet bli mer effektivt, men utan att rättssäkerheten åsidosätts.

- *Undersökning på distans (28 kap. 10 c § tredje stycket och 10 f § RB, 26 § första stycket och 26 a § smugglingslagen, 5 kap. 5 § andra stycket punktskattelagen och 7 § och 7 a § rattfyllerilagen)*

Tullverket är positivt till förslaget om *undersökning på distans* och konstaterar att tjänsteman vid Tullverket föreslås få samma befogenhet som polisman att *vid fara i dröjsmål* besluta om undersökning på distans av mindre omfattning.

Befogenhet att fatta beslut om undersökning på distans inbegriper även undersökningsledare. Tullverket utgår ifrån att motsvarande befogenhet även gäller för Tullverkets förundersökningsledare enligt 19 § smugglingslagen. I annat fall bör detta förtydligas.

Tullverket är vidare positivt till förslaget om *tillfälligt omhändertagande* efter tillsägelse från den som är närvarande (inte bara den som är misstänkt), och att besluta om *kroppsvsitation* i samband med undersökning på distans, vilket kräver fängelse i straffskalan för brottet. Förslaget omfattar även tjänsteman vid Tullverket.

Tullverket delar utredningens uppfattning i frågan om *jurisdiktion* och uttrycket ”*loss of location*”, att dessa begrepp är högst väsentliga när det gäller undersökning på distans. Tullverket instämmer även i utredningens bedömning att det i dagsläget inte är lämpligt att lagstifta om detta i svensk rätt. I avvaktan på ett resultat av pågående arbeten med frågan inom EU och i Europarådet bör man som utredningen föreslår tills vidare överlåta åt rättspraxis att avgöra frågan.

Tullverket anser vidare att det är av yttersta vikt att Sverige ratificerar den s.k. it-brottskonventionen. Att Sverige tillträder konventionen är ett krav som måste vara uppfyllt för att vi som land ska få delta och kunna påverka i de diskussioner som pågår inom området. Tullverket har tidigare framfört motsvarande uppfattning avseende exekutiv jurisdiktion, i sitt yttrande² över delbetänkandet (SOU 2017:89) om hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet.

- *Biometrisk autentisering*

(27 kap. 12 a § RB, 28 kap. 7 a § RB och 29 a § smuglingslagen)

Tullverket är positivt till förslaget om *biometrisk autentisering*, dvs. fingeravtryck, röst- eller ansiktsgenkänning, som innebär att den enskilde är skyldig att på tillsägelse medverka till att öppna en informationsbärare (t.ex. mobiltelefon eller dator), och om denne vägrar medverka rätt för tjänsteman att använda våld med stöd av 10 § polislagen (1984:387). Rätten att använda biometrisk autentisering avses gälla för beslag, husrannsakan och undersökning på distans, och omfattar även tjänsteman vid Tullverket. Möjligheten för tulltjänsteman att kunna använda våld med stöd av 10 § första stycket fjärde punkten polislagen framgår sedan tidigare av en hänvisning till denna bestämmelse i 29 § första stycket den lagen.

Tullverket noterar att utredningen inte närmare har beskrivit hur våldsanvändningen kan gå till, och då främst gällande röstigenkänning, där det kan bli svårt att tvinga någon att prata. En liknande situation gäller även för den som efter tillsägelse vägrar att uppge lösenord eller krypteringsnyckel. Den praktiska nyttan av biometrisk autentisering i dessa situationer framstår därmed som något begränsad.

- *Edition och exhibition*

(38 kap. 1 § och 1 a § RB samt 39 kap. 5 § och 5 a § RB)

Tullverket har inget direkt att invända mot förslagen om *edition och exhibition* men bedömer att förslagen i begränsad omfattning berör Tullverkets brottsutredande verksamhet. I det fall det kan bli aktuellt med ett föreläggande, bör

² Tullverkets yttrande (STY 2017-906).

det närmst vara åklagaren som förundersökningsledare som bedömer behovet av att gå till domstol med en sådan begäran.

Allmän handling och sekretess

Tullverket delar inte utredningens förslag om att *inte* införa *absolut sekretess* för beslagtagna eller kopierade allmänna handlingar och upptagningar. Till skillnad mot utredningens uppfattning om att det inte är särskilt vanligt förekommande ”att enskilda begär ut stora mängder handlingar från en förundersökning” (s. 703), erfar Tullverket att intresset från allmänheten att få ta del av allmänna handlingar i verkets förundersökningar har ökat under det senaste året, enligt uppgift från den operativa brottsbekämpande verksamheten.

I och med ovan nämnda dom från Högsta förvaltningsdomstolen anses beslagtagna handlingar och upptagningar från informationsbärare inklusive kopior vara allmän handling. I motsats till utredningen, befarar Tullverket att förslaget att inte införa absolut sekretess – om det genomförs - kommer att medföra en betydande arbetsbelastning för den brottsutredande verksamheten i samband med begäran om utlämnade av allmän handling, och den sekretessprövning som då blir följd av en sådan begäran med hänvisning till förundersökningssekretess. Att exempelvis sekretesspröva all data från en hel speglad hårddisk kan ta väldigt lång tid - i värsta fall år. Innehållet på en hårddisk kan motsvara den mängd data som ryms i ett stort pappersarkiv. Det medför också tekniska svårigheter att få ut material ur speglade hårddiskar för att därefter kunna sekretessprövas innehållet.

Enligt Tullverkets uppfattning ställer den här typen av sekretessprövning höga krav på tillgång till teknik, resurser och tid, då en sådan prövning måste genomföras ord för ord, bild för bild och pixel för pixel. Något som i sin tur medför en ökad risk för utdragna förundersökningar och ökade utredningskostnader.

På skatteområdet råder - i motsats till förundersökning - *absolut sekretess på* för verksamhet som avser bestämmande om skatt m.m. Av 27 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretessen är absolut för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, såväl för den som är föremål för bestämmande om skatt etc. som tredje man, vilkens förhållanden är berörda³. Tullverket anser att motsvarande synsätt om absolut sekretess bör kunna tillämpas för förundersökningar i myndigheters brottsbekämpande verksamhet.

Däremot instämmer Tullverket i utredningens förslag om *undantag från registreringskyldighet för allmänna handlingar* enligt 5 kap. 1 § OSL, för

³ Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, E Lenberg m.fl. s. 27:1:2.

särskilt uppräknade handlingar enligt 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) (avsnitt 12.2.3).

Domen från Högsta förvaltningsdomstolen har fastslagit att beslagtagna handlingar och upptagningar är allmän handling. Det föreslagna undantaget från registreringskyldighet av allmän handling är därmed en förutsättning för att undvika dubbelregistrering av samma handlingar och upptagningar i samband med beslag, och för att göra beslagshanteringen praktiskt genomförbar för Tullverkets personal.

Avslutningsvis har Tullverket en *redaktionell anmärkning* som avser förslaget till författningstexter i 2 § OSF. Punktlistan för samtliga uppräknade myndigheter är ofullständig. Här saknas vissa ord, kommatecken och punkter i texterna.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, enhetschefen för diarium och arkiv Carina Blomqvist och verksjuristen Lisbeth Tjärnkvist (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Lisbeth Tjärnkvist

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

VLS

KOM

ENS