



Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Åklagarkammaren i Karlstad

1. SAMMANFATTNING

Nämnden konstaterar att det finns allvarliga brister i hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Åklagarkammaren i Karlstad. Åklagarkammaren saknar fungerande rutiner på flera väsentliga områden. Den bristfälliga och vissa fall uteblivna dokumentationen innebär att det i många ärenden inte varit möjligt att följa handläggningen av tvångsmedelsärendena.

Granskningen har visat att det i två ärenden bevarats material från hemlig tvångsmedelsanvändning trots att det borde ha förstörts. Dessutom saknas skriftliga beslut om förstöring i samtliga ärenden.

I flera ärenden saknas information om den enskilde har fått kännedom om tvångsmedelsanvändningen och i sådant fall på vilket sätt. I ett ärende har det framkommit att åklagaren försummat att underrätta enskilda i rätt tid.

I ett par ärenden har det inte fattats beslut vare sig om att inleda eller avsluta förundersökningarna, vilket i ett ärende resulterat i att beslut om förstöring fattats för sent. Endast i ett fåtal ärenden finns dokumentation om när förundersökningen avslutades eller när den misstänkte avfördes från utredningen.

Åklagarkammaren uppmanas att senast den 2 november 2015 till nämnden redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra rutinerna inom de områden där nämnden nu påtalar brister. Nämnden finner även anledning att fästa Åklagarmyndighetens uppmärksamhet på förhållandena vid åklagarkammaren.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. GRANSKNINGEN	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING	4
4.1 Tillstånd och verkställighet av tvångsmedelsbesluten.....	4
4.2 Förstörringsrutiner saknas	5
4.3 Underrättelser till enskilda.....	5
4.3.1 Uppgifter om underrättelser saknas	5
4.3.2 Sen underrättelse till innehavare	6
4.4 Stora brister i dokumentationen	7
5. AVSLUTANDE SYNPUNKTER	8

2. GRANSKNINGEN

Nämnden har genomfört en inspektion vid Åklagarkammaren i Karlstad, varvid ett urval av ärenden avseende hemlig tvångsmedelsanvändning granskats. Inspektionen har omfattat tvångsmedelsärenden som inletts åren 2009 – 2014. Nämnden har koncentrerat granskningen till de ärenden som inletts år 2013.

Nämnden har särskilt granskat

- om tillstånd har funnits för respektive tvångsmedelsåtgärd,
- om bestämmelserna om förstöring av material från tvångsmedelsanvändningen har följts,
- om bestämmelserna om underrättelse till enskild har följts och
- om vidtagna åtgärder har dokumenterats på ett tillfredsställande sätt.

Vidare har nämnden, i de fall som information funnits tillgänglig, kontrollerat verkställigheten av tillståndsbesluten.

Nämndens iakttagelser har sammanställts i ett inspektionsprotokoll och åklagarkammaren har getts möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i protokollet. Nämnden har även ställt kompletterande frågor till åklagarkammaren beträffande handläggningen av vissa ärenden.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel finns framförallt i 27 kap. rättegångsbalken (RB).¹

I 27 kap. 24 § RB regleras granskning, bevarande och förstöring av material från bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) och hemlig kameraövervakning. Upptagningar och uppteckningar (material) ska, i de delar det är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Om materialet är av betydelse för att förhindra förestående brott ska det bevaras så länge det behövs för detta ändamål. Materialet ska därefter förstöras.

¹ De rättsliga utgångspunkterna utgår från rättegångsbalkens bestämmelser per den 1 januari 2015. Innehållet i de för uttalandena aktuella bestämmelserna har dock inte ändrats i materiellt hänseende från vad som gällde vid tidpunkten för tvångsmedelsanvändningen i de granskade ärendena.

I 27 kap. 31-33 §§ RB finns bestämmelser om underrättelse till enskild med anledning av hemlig tvångsmedelsanvändning. Syftet med bestämmelserna är att ge den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel möjlighet att i efterhand bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och att reagera mot vad han eller hon kan anse ha varit en rättsstridig åtgärd. Huvudregeln är att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig tvångsmedelsanvändning som han eller hon har utsatts för (31 § första stycket). Även innehavare av ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som avlyssnats eller övervakats ska som huvudregel underrättas (31 § andra stycket).

En underrättelse behöver dock inte lämnas om viss sekretess gäller eller om integritetsintrånget, vad beträffar innehavare, kan antas vara ringa (31 § första och andra styckena). Vidare behöver en underrättelse inte lämnas till den som redan fått del av eller tillgång till uppgifterna under förundersökningen eller om underrättelsen med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse (31 § femte stycket).

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter att förundersökningen avslutats (31 § fjärde stycket). En underrättelse ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som använts, när det har använts och vilken brottsmisstanke som legat till grund för tvångsåtgärden (32 § första stycket). Skyddas uppgifterna av vissa bestämmelser om sekretess ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller (33 § första stycket). Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutats får underrättelsen underlåtas (33 § andra stycket). Åklagaren är i dessa fall skyldig att underrätta nämnden om sitt beslut (14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) ska uppgifter om hemliga tvångsmedel registreras i ett tvångsmedelsdiarium (3 §). Av föreskrifterna följer vidare att de uppgifter som krävs för att kunna följa handläggningen av ett ärende ska registreras i tvångsmedelsdiariet (6 §).

4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

4.1 Tillstånd och verkställighet av tvångsmedelsbesluten

I de ärenden som har kontrollerats har tillstånd från rätten funnits till de hemliga tvångsmedelsåtgärderna. Verkställigheten har i den mån det har kunnat kontrolleras skett i enlighet med tillstånden.

4.2 Förstörringsrutiner saknas

Skriftligt beslut om förstöring saknas i samtliga granskade tvångsmedelsärenden. Förstörringsrapporter, dvs. intyg på att materialet är förstört, finns i osorterade buntar i tvångsmedelsdiariet men det går inte med lätthet att se till vilket ärende respektive handling hör. Nämnden har därmed i många ärenden inte kunnat utreda om beslut om förstöring har fattats inom en rimlig tid från att förstöringsskyldigheten inträtt enligt 27 kap. 24 § RB.

I ett ärende har materialet bevarats i nästan fyra år efter det att förstöringstidpunkten får anses ha inträtt. I ett annat ärende har åklagare beslutat om förstöring först efter det att nämnden uppmärksammat kammaren på att materialet fortfarande bevarades. Det innebär att beslut om förstöring fattats nästan ett och ett halvt år efter det att förstöringstidpunkten får anses ha inträtt.²

Enligt uppgift från kammarchefen finns inga utarbetade rutiner kring förstöring eller bevakning av att förstöring sker. Vanligen kontaktar polisen åklagarkammaren och efterfrågar förstöringsbeslut när material av utrymmesskäl behöver förstöras i systemet för hantering av hemliga tvångsmedel. Detta är givetvis en oacceptabel ordning. Ansvar för att materialet förstörs och att det sker i rätt tid åligger som huvudregel den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare i ärendet. Detta tydliggörs även i Åklagarmyndighetens rättspromemoria rörande hemliga tvångsmedel.³ Nämnden förutsätter att åklagarkammaren inför rutiner för att bevaka att material förstörs i enlighet med gällande bestämmelser.

4.3 Underrättelser till enskilda

4.3.1 Uppgifter om underrättelser saknas

Nämnden kan inledningsvis konstatera att det på grund av dokumentationsbrister i flera ärenden inte varit möjligt att utläsa om åklagare har följt de bestämmelser som finns rörande underrättelse till enskild. I vissa tvångsmedelsärenden från åren 2009 och 2010 förekommer beslut om att skjuta upp underrättelsen till den enskilde. Det finns dock inte någon dokumentation som visar att beslutet följts av en underrättelse eller ett beslut om att underlåta att underrätta den enskilde om tvångsmedelsanvändningen. Under dessa år förekommer det även s.k. bevakningsärenden som helt saknar innehåll.

² Beslut om att lägga ned förundersökningen i ärendena har aldrig registrerats, se vidare punkt 4.4.

³ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden s. 17 ff.

Nämnden noterar att åklagarkammaren sedan år 2011 inte kommit in med något beslut till nämnden om att underlåta underrättelse. Kammarchefen har till nämnden uppgett att enskilda på senare år underrättas om tvångsmedelsanvändningen alternativt får tillgång till dessa uppgifter i samband med slutdelgivning. Nämnden kan dock konstatera att det i flera ärenden saknas dokumentation om att så skett.

Nämnden vill framhålla att det är angeläget att information som rör underrättelseskyldigheten dokumenteras i tvångsmedelsdiariet. Från granskningssynpunkt är detta avgörande för möjligheten att kunna följa handläggningen av ärendena och kontrollera att underrättelseskyldigheten har fullgjorts på ett korrekt sätt. Även sådan information om tvångsmedelsanvändning som lämnas under förundersökningen eller i samband med slutdelgivning ska dokumenteras. Genom en sådan hantering undviks dubbelarbete och den interna kontrollen underlättas väsentligt. Enligt Åklagarmyndighetens rättspromemoria är det lämpligt att använda den mall som normalt används för underrättelser enligt 27 kap. 31-33 §§ RB även när underrättelse sker i samband med slutdelgivning. Härigenom kan åklagaren försäkra sig om att den enskilde får del av alla uppgifter som han eller hon har rätt till.⁴

4.3.2 Sen underrättelse till innehavare

I ett ärende har nämnden noterat att hemlig övervakning enligt 27 kap. 20 § andra stycket RB använts, dvs. i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, med avseende på telefonnummer som innehafts av målsäganden och målsägandens son. Det saknas dock uppgifter i tvångsmedelsärendet om hur underrättelseskyldigheten har hanterats. Åklagaren har på fråga från nämnden förklarat att innehavarna inte har underrättats och att förundersökningsledningen, efter att tvångsmedelsanvändningen avslutats, övergick till polismyndigheten i november 2013. Åklagaren har med anledning av nämndens fråga upplyst att polismyndigheten lade ned förundersökningen i april 2014. Enligt åklagaren föreligger inget hinder mot att nu underrätta innehavarna, vilket kommer att göras omgående.

Nämnden vill understryka att underrättelseskyldigheten ska fullgöras av den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare (14 b § första stycket förundersökningskungörelsen). Ansvar för underrättelseskyldigheten och bevakning av att sådan fullgörs kan aldrig överlåtas till polisen.⁵ Eftersom åklagaren inte har informerat sig om polismyndighetens nedläggningsbeslut

⁴ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden s. 26-27.

⁵ Se även RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden s. 26.

har underrättelsen till innehavarna kommit att fördröjas. Hanteringen är självfallet inte acceptabel.

4.4 Stora brister i dokumentationen

Det är överlag dålig ordning i de granskade diarierna samt tvångsmedelsakterna och diarierna speglar inte alltid innehållet i akterna. Genomgående saknas de grundläggande uppgifter som krävs för att handläggningen ska kunna följas. Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) ska de uppgifter som krävs för att handläggningen av ett ärende ska kunna följas registreras i tvångsmedelsdiariet (6 §). Av Åklagarmyndighetens rättspromemoria framgår myndighetens egen syn på hur åtgärder bör dokumenteras.⁶

Utöver de dokumentationsbrister som redogjorts för ovan har nämnden noterat att flera relevanta uppgifter rörande förundersökningarna saknas.

Endast i ett fåtal ärenden finns dokumentation om när förundersökningen avslutades eller när den misstänkte avfördes från utredningen. Nämnden anser att sådana uppgifter ska dokumenteras i tvångsmedelsdiariet eftersom de utgör utgångspunkt för när underrättelseskyldigheten respektive förstöringsskyldigheten inträder.

Nämnden har dessutom uppmärksammat att det i ett par ärenden inte fattats beslut vare sig om att inleda eller avsluta förundersökningarna. En förundersökning får visserligen anses vara inledd genom att en tvångsmedelsåtgärd vidtas.⁷ Oavsett på vilket sätt en förundersökning har inletts ska registrering om detta göras i ett diarium. Även ett beslut om att avsluta en förundersökning ska registreras på motsvarande sätt (6 § ÅFS 2005:19). Underlåtenheten att registrera sådana beslut kan medföra att andra bestämmelser, t.ex. om underrättelseskyldighet eller förstöring, inte iakttas. Så har varit fallet i ett av de ärenden som redovisats ovan (se avsnitt 4.2).

Vidare har det i två ärenden visat sig att förundersökningsledarskapet har övergått till polismyndigheten efter det att tvångsmedelsanvändningen avslutats. Det finns inga noteringar om det i tvångsmedelsdiariet eller på annat ställe vilket är en brist. Uppgiften har inte bara betydelse för att nämnden ska kunna följa ärendet utan även för att klargöra om det är åklagare eller polis

⁶ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 18 ff.

⁷ Se bl.a. SOU 1995:47 s. 155 samt JO 1993/94 s. 97, JO 2000/01 s. 168, och JO 2001/02 s. 100.

som bär ansvaret för att besluta om förstöring av materialet från tvångsmedelsåtgärderna.⁸

5. AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Sammantaget har nämndens granskning visat att det finns flera allvarliga brister i åklagarkammarens hantering av hemliga tvångsmedel. Åklagarkammaren saknar fungerande rutiner på flera väsentliga områden. Vidare har den bristande och i vissa fall uteblivna dokumentationen inneburit att det i många ärenden inte varit möjligt att följa handläggningen av tvångsmedelsärendena. Från rättssäkerhetssynpunkt är detta självfallet oacceptabelt.

Åklagarkammaren har till nämnden uppgett att ett arbete har inletts för att ta fram riktlinjer avseende hanteringen av hemliga tvångsmedel. Enligt nämnden är det angeläget att kammaren skyndsamt inför ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att underrättelse- och förstöringsskyldigheten fullgörs i rätt tid. Åklagarkammaren behöver också förbättra sina rutiner avseende dokumentation.

Åklagarkammaren anmodas att senast den 2 november 2015 till nämnden redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de brister som nämnden nu påtalar. Nämnden finner även anledning att fästa Åklagarmyndighetens uppmärksamhet på förhållandena vid åklagarkammaren.

Sändlista:

Åklagarkammaren i Karlstad

För kännedom:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

⁸ Se nämndens uttalande av den 29 september 2011 ”Uttalande om vissa frågor rörande tvångsmedelsdiarium m.m.”(dnr 96-2011).