



Rapport avseende Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens iakttagelser och synpunkter från granskning av åklagarväsendets hantering av hemliga tvångsmedel

BAKGRUND

Enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen) har Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten till uppgift att genom inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av bl.a. hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Myndigheten kontrollerar att förutsättningarna för användning av hemliga tvångsmedel är uppfyllda, t.ex. att domstols tillstånd har inhämtats, att genomförandet har skett lagligt, att enskilda underrättats på ett riktigt sätt och att eventuell överskottsinformation har hanterats korrekt.

De myndigheter som omfattas av myndighetens tillsyn har en skyldighet att lämna de uppgifter och det biträde som myndigheten begär.

Myndigheten har mellan den 13 februari 2008 och den 15 april 2010 granskat hanteringen av hemliga tvångsmedel vid 20 åklagarkammare i Sverige. Myndighetens ledamöter har besökt flertalet av de kammare som granskats. I övrigt har kansliet granskat och redovisat sina iakttagelser för myndigheten. Vid besöken har representanter för respektive kammare närvarat och svarat på frågor från myndighetens ledamöter. Granskningen har omfattat de diariéer och akter som använts för de hemliga tvångsmedlen. Vid några tillfällen har ett eller flera slumpvis utvalda ärenden granskats särskilt. Granskningen har omfattat ärenden som pågått eller påbörjats under perioden från och med den 1 januari 2008, då tillsynslagen trädde i kraft, till och med den dag som granskningen av respektive kammare genomförts. Myndigheten har i anslutning till varje granskningstillfälle muntligen redovisat sina iakttagelser och synpunkter och i några fall gjort särskilda skriftliga uttalanden.

Nämnden har därefter beslutat att de huvudsakliga iakttagelserna från granskningstillfällena ska sammanställas i en rapport.

TILLSYNENS OMFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn har omfattat de allmänna åklagarkamrarna i Södra Skåne, Malmö, Helsingborg, Östersund, Sundsvall, Gävle, Uppsala, Västerås, Eskilstuna, Umeå och Luleå samt Norrort, Västerort, Söderort och City i Stockholm. Tillsynen har även omfattat Ekobrottsmyndigheten, de internationella åklagarkamrarna i Stockholm med filial i Linköping, Göteborg och Malmö samt den nationella åklagarkammaren för Säkerhetsmål.

Nämnden har särskilt inriktat granskningen på kamrarnas hantering av

- underrättelser till enskild som varit utsatt för hemlig avlyssning eller hemlig övervakning,
- bevakning i de fall där sekretess medför att underrättelse till enskild inte kan göras,
- underlåtelser av sådana underrättelser,
- dokumentation av sådana fall där underrättelse ansetts sakna betydelse,
- skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning eller hemlig övervakning samt
- dokumentation av beslut.

Nämnden har tagit del av Åklagarmyndighetens föreskrifter (ÅFS 2005:19 och 2007:17), Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2007:3) och Åklagarmyndighetens ärendehandbok i de delar som rör det hemliga diariet och säkerhetsdiariet. Nämnden har även tagit del av de interna föreskrifter som vissa av åklagarkamrarna upprättat för verksamheten.

IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR

Inledning

Nämnden har vid tillsynstillfällena konstaterat att åklagarkamrarna överlag har god ordning i de hemliga diarierna och de handlingar som hanteras i anslutning till dessa. Det har i flera fall inte framkommit något som nämnden funnit anledning att anmärka på. Nämndens intryck är att de granskade åklagarkamrarna tar ansvar för att den verksamhet som omfattar hemliga tvångsmedel sköts på ett noggrant sätt. Det är tydligt att ordningen är särskilt god vid de kammare som har en åklagare med tydligt ansvar för det hemliga diariet.

Granskningen har dock visat att rutinerna ibland skiljer sig mellan olika kammare. Det har också framkommit att riksåklagarens riktlinjer i vissa fall uppfattats på olika sätt vid kamrarna. Hanteringen av ärenden om hemliga tvångsmedel är därför inte i alla delar enhetlig inom åklagarväsendet. De brister som nämnden iakttagit har framförallt varit hänförliga till reglerna om underrättelser till enskilda.

Nämnden har även uppmärksammat att åklagare i några fall meddelat beslut att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning och hemlig övervakning lång tid efter det att förundersökningen lades ned eller avslutades.

Nämnden har valt att inte ta upp de enstaka felaktigheter och brister som uppmärksammats vid granskningarna om dessa inte är en följd av bristande rutiner eller av systematisk karaktär.

Underrättelser till enskilda

Rättslig reglering

Enligt 27 kap. 31-33 §§ rättegångsbalken och 15 § lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning ska med vissa angivna undantag, den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning som han eller hon utsatts för. Denna s.k. underrättelseskyldighet föreligger inte i de fall då förundersökningen rört sådana brott som omfattas av Säkerhetspolisens huvudsakliga verksamhetsområde. Om avlyssningen eller övervakningen har avsett en teleadress eller en plats som innehas av någon annan än den misstänkte ska även innehavaren underrättas. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. En sådan underrättelse ska emellertid skjutas upp under den tid det råder sekretess av visst slag och ett bevakningsförfarande med återkommande omprövningar ska ske. Det kan t.ex. vara fråga om utrikes-, försvarssekretess eller sekretess som avser att skydda intresset av att förebygga eller beivra brott eller avser det internationella rättsliga samarbetet. Det kan vidare vara fråga om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott. Har det på grund av sådan sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas. En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken eller på annat sätt fått del av uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Underrättelseskyldigheten omfattar också den vars teleadress avlyssnas eller övervakas på grund av att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta den (jfr 27 kap. 20 § första stycket andra punkten rättegångsbalken).

Av 27 kap. 32 § rättegångsbalken framgår att en underrättelse ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts, när avlyssningen eller övervakningen ägt rum samt den eller de teleadresser eller platser som åtgärden omfattat. Genom underrättelsen ska den som är eller har varit misstänkt för brott få veta vilken brottsmisstanke som legat till grund för åtgärden eller som åtgärden avsett. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta. Samma uppgifter måste naturligtvis lämnas under förundersökningen till den gentemot vilken underrättelseskyldighet föreligger för att en underrättelse därefter inte ska behöva lämnas.

Underrättelse ska lämnas även till innehavare som är juridiska personer om förutsättningarna för underrättelseskyldighet föreligger i övrigt. Underrättelser behöver dock inte lämnas till innehavare av en plats som är allmän och har varit föremål för hemlig kameraövervakning.¹

Nämndens bedömning

Nämnden har vid granskningen uppmärksammat att det finns olika uppfattningar om när underrättelseskyldigheten senast inträder i fall då förundersökning omfattar flera misstänkta personer. Tidsfristen för att lämna en underrättelse till enskild om användning av hemliga tvångsmedel har ibland beräknats från det att förundersökningen mot samtliga misstänkta i ärendet avslutats. Enligt 27 kap. 31 § andra stycket rättegångsbalken ska en underrättelse lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. Av förarbetena framgår att det med ”utredningen” avses förundersökningen mot den misstänkte². Fristen räknas därmed från att den enskilde avförts från utredningen, d.v.s. då utredningen avslutats mot denne. Nämnden har uttalat att underrättelseskyldigheten mot enskilda därmed kan inträda vid olika tidpunkter i ett ärende där flera misstänkta utsatts för hemliga tvångsmedel och misstankarna mot dessa inte avslutas vid samma tillfälle.

¹ Prop. 2006/07:133 s. 36 ff.

² prop. 2006/07:133 s. 84

Nämnden har vidare uppmärksammat att det vid vissa åklagarkammare saknas tillräckligt utarbetade rutiner för hantering av frågor om underrättelser till den som utsatts för hemliga tvångsmedel och att det saknas system för bevakning av tidpunkter för beslut i sådana ärenden. I dokumentationen över beslut att skjuta upp underrättelser saknas ibland de skäl som legat till grund för beslutet. I vissa ärenden finns det anteckningar om att underrättelse skett under förundersökningen utan att det antecknats när eller hur detta har skett.

Nämnden har även uppmärksammat att det i vissa fall inte funnits etablerade rutiner för dokumentation av överväganden i fall där underrättelseskyldighet föreligger mot personer som inte är eller har varit misstänkta för brott. Det saknas också enhetliga rutiner i fråga om dokumentation av fall där underrättelse inte behöver lämnas, d.v.s. när den som ska underrättas redan har fått del av eller tillgång till de uppgifter som underrättelsen ska innehålla, eller när en underrättelse med hänsyn till omständigheterna är uppenbart obehövlig. Nämnden kan konstatera att bristen på dokumentation i dessa avseenden medför en osäkerhet i fråga om åklagaren i vissa fall uppfyllt sin underrättelseskyldighet.

Nämnden har vidare noterat att bevakningsärenden vanligtvis läggs upp när frågan om bevakning uppkommer. Några åklagarkammare skapar istället ett bevakningsärende samtidigt som tvångsmedelsärendet öppnas. Den senare rutinen innebär att det direkt i bevakningsärendet kan noteras om en enskild redan under förundersökningen fått del av de uppgifter som en underrättelse ska innehålla, vilket underlättar för åklagaren när denne ska ta ställning till om underrättelse ska ske. Nämnden anser att en sådan rutin enkelt säkerställer att reglerna om underrättelseskyldighet efterlevs på ett godtagbart sätt.

Nämnden har också noterat att det i vissa fall saknas rutiner för dokumentation i själva tvångsmedelsdiariet vid överflyttningar mellan olika kammare av ärenden där hemliga tvångsmedel används. Bristen på rutiner i det avseendet innebär en risk för att t.ex. underrättelseskyldigheten inte fullgörs eller att ett bevakningsförförande inte inleds.

Nämnden har även uppmärksammat att det i vissa fall saknas uppgifter i det hemliga diariet om ärendets brottsmisstanke och om den tid som den hemliga avlyssningen eller övervakningen pågått. Av Åklagarmyndighetens handbok framgår att de nämnda uppgifterna ska antecknas i diariet. Brister i denna del medför även merarbete för åklagaren själv att fullgöra sin underrättelseskyldighet eftersom uppgifterna är sådana som ska framgå i en

underrättelse till enskild om att han eller hon varit utsatt för hemlig avlyssning eller övervakning.

Granskning och förstöring

Rättslig reglering

Enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken ska upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning, teleövervakning och kameraövervakning granskas så snart som möjligt. Upptagningar och uppteckningar som härrör från hemlig teleavlyssning eller teleövervakning och inte har betydelse för att utreda brott eller för att förhindra förestående brott ska därefter förstöras. Det finns inte någon uttrycklig regel om när förstöringen ska äga rum. Ett krav på omedelbar förstöring kan emellertid innebära en risk för att polisen förstör material som senare visar sig ha betydelse för utredningen av det brott avlyssningen eller övervakningen avsåg. De brottsbekämpande myndigheterna har därmed ett visst utrymme för att dröja med att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.³ Har uppgifterna kommit fram vid hemlig kameraövervakning ska de omedelbart förstöras om de saknar betydelse för att utreda brott eller förhindra förestående brott. De hänsyn som framförts avseende hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning gör sig inte gällande beträffande hemlig kameraövervakning⁴.

Om de inhämtade uppgifterna har brottsutredande betydelse ska de istället bevaras till dess förundersökningen lagts ned eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Har uppgifterna betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brottet. Utöver det får de brottsutredande myndigheterna behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i t.ex. polisdatalagen (1998:622).

Nämndens bedömning

Nämnden har uppmärksammat att åklagare ibland beslutar om förstöring långt efter att förundersökningen lagts ned. Nämnden har emellertid inte funnit att dessa förhållanden kan hänföras till systematiska fel, det har snarare varit fråga om att handläggningen brustit i några av de ärenden som granskats. Med hänsyn till att bristerna har konstaterats vid flera av åklagarkamrarna kan emellertid inte uteslutas att de är en följd av att för myndigheten föreskrivna rutiner kring förstöring inte nått ut till de enskilda åklagarna. Nämnden vill därför framhålla att åklagaren, i egenskap av förundersökningsledare, ansvarar för det material som ingår i

³ Prop. 2004/05:143 s. 44

⁴ Prop. 2007/08:163 s. 86 f.

förundersökningen. I och med att åklagaren ansvarar för materialet ska han eller hon också besluta om förstörande av upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning och hemlig övervakning även om det saknas formella regler om vem som ska fatta sådana beslut. Polisen ansvarar för att verkställa åklagarens beslut. Upptagningar och uppteckningar, som inte ska bevaras, ska förstöras utan dröjsmål.

Nämnden har även uppmärksammat att det på vissa åklagarkammare finns dokumentation om att materialet förstörts medan det på andra kammare saknas sådan dokumentation. Skilda rutiner medför att såväl intern som extern uppföljning och granskning försvåras. Från granskningssynpunkt är det naturligtvis därför en fördel om den faktiska förstörelsen dokumenteras. Frågan om upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning och övervakning faktiskt har förstörts kan även ingå i de lagenlighetskontroller som nämnden genomför på begäran av enskilda. Från nämndens synvinkel kan därmed även framhållas att en tydlig dokumentation innebär att enskilda ärenden lättare kan följas upp.

RAPPORTEN ÖVERLÄMNAS

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar att denna sammanställning över nämndens tillsyn av 20 åklagarkammarens rutiner för hanteringen av ärenden om hemliga tvångsmedel ska överlämnas till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Regeringskansliet.