



## **Hantering av hemliga tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål**

### **1. SAMMANFATTNING**

Riksenheten för säkerhetsmål är en nationell åklagarkammare som handlägger samtliga ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen, exempelvis brott mot Sveriges säkerhet och viss systemhotande brottslighet.

Nämnden har granskat användningen av hemliga tvångsmedel i ett urval av de tvångsmedelsärenden som riksenheten för säkerhetsmål hanterat under åren 2017 och 2018. Granskningen har syftat till att kontrollera om användningen av hemliga tvångsmedel varit i överensstämmelse med 27 kap. rättegångsbalken och preventivlagen.

Nämnden konstaterar att det överlag har varit god ordning i de granskade ärendena och att det tycks finnas en hög medvetenhet och kompetens gällande hanteringen av hemliga tvångsmedel. Nämnden har dock funnit anledning att uttala sig särskilt om åklagarens ansvar för material från hemlig tvångsmedelsanvändning mot bakgrund av dels det malldokument som använts vid beslut och intyg om förstöring, dels den process för bevarande av uppgifter hos Säkerhetspolisen som riksenheten för säkerhetsmål redogjort för. Nämnden anser att ordningen inte är godtagbar eftersom den innebär att åklagaren avhänder sig beslutanderätten och det dessutom finns risk att verkställigheten fördröjs. Det är därför positivt att riksenheten för säkerhetsmål nu överväger att se över rutinerna för beslut och intyg om förstöring.

Härutöver har det funnits några ärenden där materialet har bevarats under längre tid än vad som varit nödvändigt och hanteringen avseende underrättelser till enskilda har brutit i ett fall.

## Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. GRANSKNINGEN.....	3
2.1. Syfte, urval m.m.....	3
2.2. Om riksenheten för säkerhetsmål.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	4
3.1. Tillstånd till hemliga tvångsmedel m.m.....	4
3.2. Förstöring av material m.m.....	4
3.3. Underrättelse till enskild.....	5
4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	6
4.2. Tillstånd till och verkställighet av tvångsmedelsbeslut.....	6
4.3. Förstöring av material.....	6
4.3.1 Utformningen av beslut och intyg om förstöring.....	6
4.3.2. Ansvaret för förstöring.....	7
4.3.3. Sena beslut om förstöring i ett fåtal fall.....	8
4.3.4. Sen verkställighet av beslut om förstöring i några fall.....	9
4.4. Underrättelser till enskilda.....	9
4.5. Avslutande synpunkter.....	10
4.6. Övrigt.....	10
5. BESLUT.....	10

## 2. GRANSKNINGEN

### 2.1. Syfte, urval m.m.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (myndigheten) har under två dagar under 2019 genomfört en inspektion vid riksenheten för säkerhetsmål (riksenheten). Granskningen har syftat till att kontrollera om hanteringen av hemliga tvångsmedel varit i överensstämmelse med 27 kap. rättegångsbalken (RB) och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

Vid inspektionen granskades användningen av hemliga tvångsmedel i ett urval av de tvångsmedelsärenden som har hanterats på riksenheten under åren 2017 och 2018. Kammarledningen redogjorde muntligen för vissa för riksenheten särskilda rutiner och arbetssätt med avseende bl.a. på samarbetet med Säkerhetspolisen och kontakterna med rätten.

Nämnden har särskilt granskat

- om tillstånd funnits till respektive tvångsmedelsåtgärd,
- om bestämmelserna om förstöring av upptagningar och uppteckningar (material) från hemlig tvångsmedelsanvändning följts,
- om bestämmelserna om underrättelse till enskild följts, och
- om vidtagna åtgärder dokumenterats på ett tillfredsställande sätt.

I ett urval av ärenden har verkställigheten av tillståndsbesluten och besluten om förstöring av material från tvångsmedelsanvändningen kontrollerats.

Med anledning av de iakttagelser som gjorts vid granskningen har kammarchefen och berörda åklagare skriftligen besvarat frågor. I samband med det har riksenheten gett in vissa skriftliga riktlinjer med interna anvisningar i för granskningen relevanta delar. Mot bakgrund av att riktlinjerna är upprättade 2009 respektive 2013, och då riksenheten uppgett att dokumenten behöver uppdateras, har de inte innefattats i granskningen.

### 2.2. Om riksenheten för säkerhetsmål

Riksenheten för säkerhetsmål är en nationell åklagarkammare som handlägger samtliga ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen. Det rör sig huvudsakligen om brott mot Sveriges säkerhet som exempelvis spioneri, terroristbrott och viss systemhotande brottslighet.

Nämnden har tidigare granskat riksenheten<sup>1</sup>. Granskningen avsåg tillämpningen av reglerna om förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning

---

<sup>1</sup> Dåvarande åklagarkammaren för säkerhetsmål.

enligt preventivlagen. Nämnden uttalade då bl.a. att det för att underlätta såväl intern kontroll som extern tillsyn vore värdefullt om åklagares prövningar av det fortsatta behovet av materialet från hemliga tvångsmedel dokumenterades.<sup>2</sup>

### **3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER**

#### **3.1. Tillstånd till hemliga tvångsmedel m.m.**

De hemliga tvångsmedel som enligt rättegångsbalken kan användas i en förundersökning är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning), hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll). Dessa tvångsmedel, med undantag för hemlig rumsavlyssning, får användas även i underrättelseverksamhet under vissa förutsättningar som anges i preventivlagen.

Hemlig tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen fyller framför allt polisiära behov. Åklagarens roll i dessa ärenden är förhållandevis begränsad. Vid hemlig tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen finns inte någon misstanke om ett specifikt brott. Preventivlagen syftar inte till att få information om begångna brott, utan till att förhindra att vissa särskilt allvarliga brott begås. Den befarade brottsliga verksamheten måste alltid innefatta någon av de gärningar som räknas upp i 1 § preventivlagen.

Beslut om hemliga tvångsmedel meddelas av rätten efter framställning av åklagare.<sup>3</sup> Förfarandet vid rättens prövning är detsamma oavsett om prövningen görs enligt rättegångsbalken eller preventivlagen. Ett tillstånd till hemliga tvångsmedel får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § RB och 7 § preventivlagen). Tillståndstiden kan förlängas genom nya beslut. En tvångsmedelsåtgärd kan upphöra antingen genom att tillståndstiden löper ut eller genom att tvångsmedelsbeslutet upphävs.

#### **3.2. Förstöring av material m.m.**

Enligt 27 kap. 24 § RB ska upptagningar och uppteckningar från hemlig tvångsmedelsanvändning, i de delar det är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ner 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.

---

<sup>2</sup> Se nämndens uttalande beslutat den 22 januari 2013 ”Förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott” (dnr 104-2011).

<sup>3</sup> Frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen prövas alltid av Stockholms tingsrätt.

Motsvarande reglering finns i 13 § preventivlagen. Där anges att upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar materialet innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska det bevaras till dess att förundersökningen har lagts ner eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt.<sup>4</sup> Det ska därefter förstöras.

Ansvar för att material förstörs åligger som huvudregel den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare i den utredning i vilken tvångsmedelsanvändningen förekommit.<sup>5</sup>

Trots reglerna om förstöring får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från materialet i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag (27 kap. 24 § tredje stycket RB och 13 § tredje stycket preventivlagen). Detta innebär att uppgifter från materialet får behandlas, exempelvis enligt registerförfattningar, även om beslut om förstöring har meddelats.<sup>6</sup> Det kan röra sig om uppgifter som har betydelse i andra sammanhang än i den förundersökning eller det ärende där tillståndet har inhämtats, exempelvis i underrättelseverksamheten. Enligt Åklagarmyndighetens rättspromemoria är det förundersökningsledaren som beslutar om överlämnande av sådana uppgifter.<sup>7</sup> Dessa uppgifter benämns av Åklagarmyndigheten som sidoinformation.

### 3.3. Underrättelse till enskild

Som huvudregel ska den som varit föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning underrättas om vad han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket RB). Syftet med bestämmelserna om underrättelse till enskild 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.<sup>8</sup>

Som nämnts inledningsvis handlägger riksenheten ärenden hänförliga till Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Vad gäller dessa brottstyper är underrättelseskyldigheten gentemot den enskilde i princip undantagen (27 kap. 31 § tredje stycket RB och 16 § första stycket preventivlagen). Som skäl för det

---

<sup>4</sup> I 12 § preventivlagen regleras i vad mån uppgifter om brott eller annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet får användas.

<sup>5</sup> JO 2011/12 s. 151. Se även nämndens uttalande den 26 april 2012 ”Granskning av förstöring av material från hemliga tvångsmedel i vissa avseenden” (dnr 103-2011 och 113-2011).

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:177 s. 93. Som exempel nämns polisdatalagen (1998:622) som numera har upphävts och ersatts av brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

<sup>7</sup> RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 16.

<sup>8</sup> Prop. 2006/07:133 s. 30.

anges i förarbetena att en underrättelseskyldighet inte skulle tjäna något egentligt syfte på områden där den på grund av sekretess i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas.<sup>9</sup> Beträffande vissa brott, exempelvis mord eller synnerligen grov misshandel, ska emellertid den enskilde underrättas om inte uppgifterna skyddas av bestämmelser om sekretess. I sådant fall ska underrättelsen skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Om en underrättelse inte kunnat lämnas under ett år från det att förundersökningen eller ärendet enligt preventivlagen avslutades behöver någon underrättelse inte lämnas (27 kap. 31–33 §§ RB och 16–18 §§ preventivlagen). Nämnden ska informeras om åklagarens beslut att underlåta att underrätta enskilda om hemlig tvångsmedelsanvändning (14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948] och förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

## **4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING**

### **4.2. Tillstånd till och verkställighet av tvångsmedelsbeslut**

I de granskade ärendena fanns tillstånd från rätten till de hemliga tvångsmedelsåtgärderna. Samtliga kontrollerade beslut har även verkställts inom ramen för tillståndstiden.

I ett ärende där det varit fråga om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen har åklagaren vid ett tillfälle ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig övervakning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Berörd åklagare har uppgett att fel lagrum har angetts i ansökan på grund av förbiseende. Nämnden konstaterar att åklagaren har brustit i noggrannhet vid handläggningen.

### **4.3. Förstöring av material**

#### **4.3.1 Utformningen av beslut och intyg om förstöring**

Vid granskningen noterades att intygen om förstöring av material genomgående innehöll följande formulering. ”Samtliga upptagningar/uppteckningar från hemliga tvångsmedel i ovan angivna ärende har förstörts dock inte det som får sparas för underrättelseverksamhet, vilket intygas”.

Nämnden har med anledning av formuleringen ovan ställt frågor om rutinerna för förstöring och särskilt om hur åklagarna säkerställer att upptagningar och uppteckningar förstörs och att endast uppgifter från materialet bevaras. Kammarchefen har bl.a. uppgett att förstöringsintygen numera har omformulerats så att de tydligare återspeglar vad som avses, dvs. att Säkerhetspolisen intygar att upptagningarna och uppteckningarna har förstörts.

---

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:133 s. 48.

Nämnden konstaterar att förstöringsintygen vid riksenheten är ett malldokument, vilket i normalfallet används vid samtliga beslut och intyg om förstöring. Som malldokumentet var utformat vid tiden för granskningen leder det tanken till att hela upptagningar och uppteckningar får bevaras för underrättelseverksamhet. Något rättsligt stöd för en sådan hantering finns inte i 27 kap. 24 § RB eller 13 § preventivlagen. Det är därför positivt att malldokumentet har ändrats. Enligt nämnden bör det även övervägas om formuleringen ”dock inte det som får sparas för underrättelseverksamhet” ska utgå alternativt uttryckas annorlunda. Anledningen till detta är de synpunkter som kommer till uttryck i nästkommande avsnitt.

#### 4.3.2. Ansvaret för förstöring

Mot bakgrund av hur förstöringsintygen var utformade har nämnden också frågat om det är åklagaren eller Säkerhetspolisen som beslutar om vad som ska sparas av det inhämtade materialet. Av riksenhetens remissvar framgår sammanfattningsvis följande.

Enligt Säkerhetspolisens rutiner bör bedömningar om att spara uppgifter från materialet göras löpande och sorteringen ska vara klar innan åklagaren fattar sitt beslut om förstörelse. På så sätt kan allt material förstöras utan hänsyn till att vissa uppgifter sparas, låt vara att den avslutande och avgörande bedömningen blir aktuell först i anslutning till Säkerhetspolisens verkställighet av förstöringsbeslutet. I praktiken gör Säkerhetspolisen bedömningen av vad som ska sparas. Åklagaren är normalt inte inblandad i den processen. Det kan på grund av bl.a. Säkerhetspolisens kvalificerade inblick i underrättelsemiljön anses naturligt att det är Säkerhetspolisen som får avgöra om uppgifterna bör sparas. Å andra sidan går det att argumentera för att det av systematiska skäl bör vara åklagaren, som ytterst är ansvarig för tvångsmedlet och den information som inhämtas, som bör vara den som aktivt tar ställning till och utövar kontroll över om, och i så fall vilka, uppgifter som ska sparas. Därför övervägs nu om det finns anledning att införa nya arbetsrutiner i syfte att möjliggöra att åklagare fortsättningsvis fattar de beslut som innebär att uppgifter från hemliga tvångsmedel får behandlas trots beslut om förstöring.

I yttrandet till nämnden har kammarchefen beskrivit en tänkbar ny rutin som till sitt innehåll har stora likheter med de rekommendationer som kommer till uttryck i Åklagarmyndighetens rättspromemoria.<sup>10</sup> Där framgår bl.a. följande.

---

<sup>10</sup> RättsPM 2012:8 avsnitt 3.17 som i sin tur hänvisar till Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53) avsnitt 10.

En promemoria om sidoinformation ska upprättas när sidoinformation framkommer vid verkställande av ett hemligt tvångsmedel. Förundersökningsledaren får sedan ta ställning till och besluta om promemorian kan överlämnas till underrättelseverksamheten. Uppgifterna som, efter förundersökningsledarens beslut, kan användas i underrättelseverksamheten måste skiljas ut och läggas på särskilt lagringsmedium.

Nämnden konstaterar att bestämmelserna i 27 kap. 24 tredje stycket RB och 13 § tredje stycket preventivlagen innebär att ett avsteg görs från den grundläggande principen att material, som saknar betydelse för det brott eller den brottsliga verksamhet som tillståndet avser, ska förstöras. För åklagaren, som bär det yttersta ansvaret för att bestämmelserna om förstöring följs, är därför frågan om bevarande av uppgifter från upptagningar och uppteckningar väsentlig. Som framgår av Åklagarmyndighetens rättspromemoria bör förundersökningsledaren vara den som beslutar om överlämnande av sådan information.<sup>11</sup> Den rutin som idag tillämpas på riksenheten avviker således från vad som anges i rättspromemorian och innebär dessutom att åklagaren helt saknar inflytande över vilka uppgifter som bevaras. Såvitt nämnden förstår görs urvalet av uppgifter även vid tidpunkten efter åklagarens beslut om förstöring. En sådan hantering innebär att åklagaren avhänder sig beslutanderätten och är enligt nämnden inte godtagbar. Rutinerna bör därför ändras.

Enligt nämndens mening är den tänkbara nya hanteringen lämplig. Den säkerställer dessutom att Säkerhetspolisens särskilda expertis i de ärenden som hanteras vid riksenheten kan tillvaratas. I sammanhanget bör det understrykas att utgångspunkten är att ett beslut om förstöring alltid ska verkställas så snart det kan ske. För att det ska vara möjligt bör frågan om bevarande av uppgifter hanteras innan beslut om förstöring fattas. När det är fråga om ett omfattande material som ska granskas kan en sådan process av förklarliga skäl behöva mer tid. Som nämnden tidigare uttalat är det värdefullt att åklagaren i sådant fall dokumenterar det fortsatta behovet av materialet.<sup>12</sup>

#### 4.3.3. Sena beslut om förstöring i ett fåtal fall

Vid inspektionstillfället fanns beslut om förstöring av material från tvångsmedelsanvändningen i samtliga ärenden där förstöringstidpunkten enligt nämnden inträtt. Besluten har fattats med tillräcklig skyndsamhet med undantag för i ett fåtal ärenden där en fördröjning på cirka två och en halv månad noterats. Berörda åklagare har i dessa fall beklagat de sena besluten och uppgett att de berott på förbiseende. Kammarchefen har uppgett att nämndens granskning har

---

<sup>11</sup> RättsPM 2012:8 s. 16.

<sup>12</sup> Se fotnot 2.



föranlett en diskussion med samtliga åklagare på kammaren om vikten av att beslut om förstöring inte dröjer i onödan.

Nämnden konstaterar att förhållandet att åklagarna i några ärenden dröjt med beslut om förstöring har fått till följd att materialet bevarats under längre tid än vad som varit nödvändigt.

#### 4.3.4. Sen verkställighet av beslut om förstöring i några fall

I några av de granskade ärendena har det tagit mellan tre och fyra månader innan intyg om förstöring inkommit till riksenheten. Inga påminnelser till Säkerhetspolisen om att förstöra materialet har skickats.

Nämnden konstaterar att det finns en rutin på kammaren för uppföljning av förstörelsebeslut som i huvudsak tycks fungera väl. Trots detta har åklagarna i dessa fall inte fullgjort sitt ansvar för verkställigheten, vilket är en brist.

I ett ärende har det dröjt så länge som 1 år och 3 månader från det att åklagaren fattat beslut om förstöring till dess att beslutet verkställts. Ansvarig åklagare har redogjort för hur handlägningsprocessen av förstöringsbeslutet hanterats vid Säkerhetspolisen och uppgett att skälet till fördröjningen var att materialet var synnerligen omfattande och att processen därför blev komplex. Åklagaren har även lämnat detaljerad information om hur Säkerhetspolisen valt ut vilka uppgifter som skulle sparas.

Nämnden noterar att det urval av uppgifter som beskrivs har gjorts efter det att beslut om förstöring fattats. Som framgått i avsnitt 4.3.2 anser nämnden att en sådan hantering inte är godtagbar. I det här ärendet har hanteringen dessutom fått till följd att förstöringsbeslutet verkställts drygt ett år senare vilket, även om materialet varit omfattande, inte är en acceptabel tidsutdräkt.

#### 4.4. Underrättelser till enskilda

Som framgått finns det vid riksenheten endast undantagsvis skyldighet att underrätta enskilda om hemlig tvångsmedelsanvändning. Frågan har ändå aktualiserats i några av de granskade ärendena. I ett av dessa ärenden har det inte gjorts någon prövning av om de enskilda ska underrättas, trots att en sådan prövning borde ha gjorts.

Kammarchefen har uppgett att ansvarig åklagare inte längre tjänstgör på riksenheten, men att innehållet i akten talar för att någon prövning av underrättelsefrågan inte har gjorts. Kammarchefen har tillagt att det mot bakgrund av omständigheterna i ärendet enligt hans bedömning uppenbarligen har saknats förutsättningar för att underrätta personerna.

Nämnden konstaterar att åklagaren borde ha provat om de enskilda skulle underrättas. Att utfallet av provningen möjligen skulle lett till att underrättelser underlåts, frántar inte åklagaren från ansvaret att göra provningen och, om underrättelse underlåts, informera nämnden om detta.

#### **4.5. Avslutande synpunkter**

Det har överlag varit god ordning i de tvångsmedelsärenden som granskats och nämndens uppfattning är att det finns en hög medvetenhet och kompetens gällande hanteringen av hemliga tvångsmedel på riksenheten. Nämndens frågor, också i delar som inte framgår av uttalandet, har enligt vad som uppgetts föranlett vissa interna förändringar. Vidare övervägs enligt vad som framkommit ytterligare förändringar såvitt avser samarbetet med Säkerhetspolisen i syfte att förbättra hanteringen. Nämnden, som anser att en översyn av rutinerna för beslut och intyg om förstöring är nödvändig, ser positivt på detta.

Avslutningsvis vill nämnden erinra om vikten av att interna riktlinjer hålls uppdaterade.

#### **4.6. Övrigt**

Vad som i övrigt förekommit föranleder inget uttalande från nämnden.

### **5. BESLUT**

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Johanna Rådberg

Expedition till:

Riksenheten för säkerhetsmål

Kopia för kännedom till:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

Säkerhetspolisen (Rättsenheten)