



Granskning av beslut och underlag för beslut om att underlåta att underrätta enskilda om hemlig tvångsmedelsanvändning

1. SAMMANFATTNING

När åklagare beslutar att sekretess hindrar att en enskild som utsatts för hemlig tvångsmedelsanvändning får vetskap om detta ska nämnden underrättas. Nämnden har granskat ett urval av sådana underrättelser i syfte att kontrollera att besluten överensstämmer med lag eller annan författning.

Granskningen visar att hanteringen i delar varit utan anmärkning. I vissa fall har detta emellertid stått klart först efter att åklagaren besvarat nämndens frågor. Några av de granskade besluten har enligt nämnden saknat ett fullgott beslutsunderlag. I dessa fall har sekretessprövningen grundats på underlag som varit minst ett år gamla. En sådan hantering kan inte godtas eftersom det innebär att det inte görs någon reell prövning över tid på det sätt som lagstiftaren avsett. I några beslut har det inte med tillräcklig tydlighet framgått vilka uppgifter som besluten att underlåta att underrätta har grundats på. Otydligheten har visat sig exempelvis när åklagaren endast hänvisat till materialet i den avslutade förundersökningen. En annan brist som har iakttagits är när beslutsunderlaget varit gemensamt för flera personer. När det inte tydligt framgår av underlaget vilka uppgifter som avser vilka personer kan det enligt nämnden ifrågasättas om det funnits förutsättningar för åklagaren att göra en tillräckligt noggrann prövning av sekretesskäl i varje enskilt fall.

Avslutningsvis uttalar nämnden sig om vilka uppgifter som bör lämnas i en underrättelse för att denna inte ska förlora sitt syfte. Vidare uttalar att det skapas bättre förutsättningar för en korrekt hantering om varje underrättelse till nämnden endast omfattar en person.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. GRANSKNINGEN.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER M.M.....	3
3.1. Underrättelser till enskilda.....	3
3.2. Dokumentation.....	5
4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	5
4.1. Besluten har grundats på underlag från polisen som varit 12 månader eller äldre	5
4.2. Besluten har grundats på annat särskilt angivet underlag.....	7
4.3. Underrättelsen om beslut att underlåta att underrätta har omfattat flera enskilda	8
4.3.1 Särskilt om underrättelsen till nämnden	9
4.4. Avslutande synpunkter.....	9
5. BESLUT	10

2. GRANSKNINGEN

När en åklagare beslutar att sekretess hindrar att en enskild underrättas om att han eller hon varit utsatt för hemlig tvångsmedelsanvändning ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) underrättas. Detta sker normalt genom att en kopia av beslutet att underlåta att underrätta tillsammans med vissa ytterligare uppgifter skickas till nämnden.¹

Granskningen har omfattat ett urval av de beslut att underlåta att underrätta som inkom till nämnden under år 2019. Granskningen inleddes med en genomgång av samtliga inkomna underrättelser. Iakttagelser från genomgången och därefter gjorda prioriteringar innebar att 31 underrättelser har granskats.² Besluten har fattats i tvångsmedelsärenden som handlagts vid sex olika åklagarkammare.³ Granskningen har syftat till att kontrollera om åklagares beslut och underlag för beslut att underlåta att underrätta enskilda om hemlig tvångsmedelsanvändning överensstämmer med lag eller annan författning.

De iakttagelser som stått i fokus har i en del utgått från vad åklagaren uppgett i underrättelsen till nämnden angående underlaget för beslutet. I de fall ett beslut att underlåta att underrätta har grundat sig på underlag som varit 12 månader eller äldre från polisens underrättelsesektion har det förhållandet granskats. Detsamma gäller förhållandet då åklagaren har angett att beslutet grundar sig på exempelvis materialet i den avslutade förundersökningen, åklagarens egen kunskap eller på en så kallad registerslagning. Den andra delen av granskningen har avsett iakttagelsen att underrättelsen har omfattat flera enskilda.

Beslutande åklagare, eller i förekommande fall kammarledningen, har besvarat frågor och anmodats att inkomma med underlag.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER M.M.

3.1. Underrättelser till enskilda

Bestämmelser om underrättelse till enskild med anledning av hemlig tvångsmedelsanvändning finns i 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken (RB). Syftet med bestämmelserna är att ge den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel möjlighet

¹ Åklagarmyndigheten tillhandahåller en särskild beslutsblankett för ändamålet.

² Ett antal av underrättelserna har innefattat beslut avseende flera enskilda. I ett fall har det visat sig att beslutet har avsett en avliden person. Förhållandena i det sistnämnda fallet redovisas inte i uttalandet eftersom frågan om underrättelse inte aktualiseras.

³ Tvångsmedelsärendena har handlagts vid åklagarkammaren i Uppsala, åklagarkammaren i Gävle, åklagarkammaren i Malmö, åklagarkammaren i Halmstad, Västerorts åklagarkammare i Stockholm och vid riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.

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.⁴

Utgångspunkten är att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig tvångsmedelsanvändning som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket RB). Om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) har avsett ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av annan än den misstänkte, ska som huvudregel även innehavaren underrättas (27 kap. 31 § andra stycket första meningen RB). En underrättelse om att hemliga tvångsmedel har använts ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades (27 kap. 31 § fjärde stycket RB).

Ett viktigt undantag från underrättelseskyldigheten är om det råder förundersökningssekretess eller viss annan sekretess för uppgifterna. I sådana fall ska underrättelsen skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller (27 kap. 33 § första stycket RB). Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades behöver någon underrättelse inte lämnas (27 kap. 33 § andra stycket RB). I förarbetena anges att åklagaren återkommande och fortlöpande ska pröva om sekretess hindrar att underrättelse lämnas och att en slutlig prövning ska göras när ettårsfristen har löpt ut.⁵ Vidare anges att undantag från underrättelseskyldigheten förutsätter en noggrann prövning i varje enskilt fall och att det ska vara möjligt att i efterhand kontrollera om det har varit korrekt att göra undantaget.⁶ Enligt Åklagarmyndighetens rättspromemoria ska åklagaren om han eller hon inte själv har tillgång till uppgifter som grundar eventuell sekretess inhämta underlag för beslutet från polisen.⁷ Det är inte tillåtet att göra en bedömning på förhand att sekretessen kommer att hindra utlämnande även om ett år.⁸

I de fall sekretess hindrar en underrättelse till den enskilde är åklagaren skyldig att underrätta nämnden om sitt beslut (14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

⁴ Prop. 2006/07:133 s. 30.

⁵ Prop. 2006/07:133 s. 86.

⁶ Prop. 2006/07:133 s. 44.

⁷ Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:8 s. 66 f.

⁸ Prop. 2006/07:133 s. 48 och Lindberg, Gunnel, Rättegångsbalken (maj 2021, Karnov, JUNO) kommentaren till 27 kap. 33 §.

3.2. Dokumentation

I förarbetena till 27 kap. 33 § RB anges att det ligger i sakens natur att sekretessprövningarna dokumenteras.⁹ Av Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) framgår att uppgifter om hemliga tvångsmedel ska registreras i ett tvångsmedelsdiarium. Till uppgifter av detta slag hör frågor som gäller underrättelser till enskild med anledning av hemligt tvångsmedel (3 §). Av föreskrifterna följer vidare att de uppgifter som krävs för att kunna följa handläggningen av ett ärende ska registreras i diariet (6 §).

4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

4.1. Besluten har grundats på underlag från polisen som varit 12 månader eller äldre

I 17 av de granskade underrättelserna har bedömningen att sekretess hindrar en underrättelse grundats på underlag som varit 12 månader eller äldre. Underlagen har upprättats av tjänstemän vid Polismyndighetens underrättelsesektioner. Åklagarkammaren i Halmstad står för drygt tre fjärdedelar av de granskade besluten.

Beträffande hanteringen vid åklagarkammaren i Halmstad kan följande noteras. Underlagen från polisen innehåller genomgående standardiserade skrivningar om att en underrättelse skulle kunna avslöja polisens metoder och riskera att skada eventuella framtida utredningar. I ett fåtal fall finns en något mer utförlig redogörelse för skälen för sekretess. Exempelvis anges att personen ifråga ingår i eller är kopplad till kriminella nätverk, är yrkeskriminell och att en underrättelse kan leda till att källor avslöjas. I samtliga underlag har polisen angett att bedömningen sannolikt inte kommer förändras. Åklagarna har inte i något fall, varken vid den löpande eller slutliga sekretessprövningen, begärt in kompletterande underlag från polisen eller på annat sätt inhämtat nya uppgifter.

På nämndens frågor har åklagarna sammanfattningsvis uppgett att polisens bedömning tillsammans med kännedom om berörd person och ärendet utgör tillräckligt underlag för besluten att inte underrätta. En åklagare har bifogat underlag där det framgår att han vid löpande prövningar gjort en tjänsteanteckning om att ärendet gått igenom och att beslutet om att inte underrätta kvarstår. En annan åklagare har uppgett att hon numera tar kontakt med ansvarig polis för att se om läget har förändrats och att hon därefter skriver en tjänsteanteckning om det.

⁹ Prop. 2006/07:133 s. 86.

Beträffande hanteringen vid övriga åklagarkammare¹⁰ har det i flera fall efter att nämnden ställt frågor visat sig att det funnits ett mer aktuellt underlag vid tidpunkten för beslutet. Det har då av förbiseende inte angetts i underrättelsen till nämnden. I ett antal av beslutsunderlagen från polisen har det uttryckligen angetts att bedömningen att sekretess föreligger kommer att kvarstå ett år. De åklagare som inte haft något annat mer aktuellt underlag än det från polisen har framhållit att besluten gällt enskilda som ingår i kriminella nätverk med pågående eller förväntade insatser. En åklagare har uppgett att det i det enskilda fallet varit omständigheten att den enskilde avtjänar ett fängelsestraff som medfört att bedömningen blivit densamma ett år senare.

Nämndens uppfattning är att flera av de granskade besluten har saknat ett fullgott underlag för bedömningen av om sekretess hindrar att den enskilde ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Om åklagarna fortlöpande och slutligt prövar frågan mot samma underlag leder det av naturliga skäl till samma bedömning. För att korrekt kunna bedöma förhållandena måste utgångspunkten i normalfallet vara att nya uppgifter på ett eller annat sätt behöver tillföras ärendet i vart fall i samband med den slutliga prövningen. Nämnden har förståelse för att det finns utredningssituationer och enskilda där det framstår som osannolikt att den initiala bedömning som gjorts kommer att ändras. Så kan vara fallet när det rör sig om vissa enskilda som är en del av den grova organiserade brottsligheten. Nämnden anser dock att en sekretessprövning som utgår från ett underlag som är ett år gammalt eller ännu äldre innebär att det inte görs någon reell prövning över tid på det sätt som lagstiftaren avsett. En sådan hantering kan därför inte godtas.

Granskningen visar att det inte är ovanligt att åklagare vid åklagarkammaren i Halmstad baserar besluten på äldre underlag. Nämnden har noterat detta även beträffande sådana underrättelser om beslut som inkommer löpande, men som inte nu är föremål för granskning. I ett tidigare tillsynsärende vid åklagarkammaren i Halmstad har nämnden anmärkt på nämnda hantering.¹¹ Vid granskningen konstaterades att åklagarna i samtliga fall hade grundat besluten om att underlåta att underrätta den enskilde om hemlig tvångsmedelsanvändning på underlag som varit minst ett år gamla. Avsaknaden av vid tiden för beslutet dokumenterade nya uppgifter gjorde att nämnden ifrågasatte om någon individuell prövning verkligen hade gjorts. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att hanteringen inte, trots tidigare påpekande från nämnden, tycks ha förändrats.

¹⁰ Åklagarkammaren i Gävle, åklagarkammaren i Uppsala och åklagarkammaren i Malmö.

¹¹ Se nämndens uttalande den 14 juni 2018 ”Granskning av ärenden vid åklagarkammaren i Halmstad där den enskilde inte underrättats om hemlig tvångsmedelsanvändning” (dnr 155-2017).

4.2. Besluten har grundats på annat särskilt angivet underlag

I sju av underrättelserna har åklagaren angett att grunden för besluten att underlåta att underrätta är materialet i den avslutade förundersökningen.¹² Nämnden har för att förstå förutsättningarna för prövningen ställt frågor om vilka uppgifter i förundersökningen som avses och om några kompletterande uppgifter har inhämtats.

Även här har åklagarna framhållit att det varit fråga om förundersökningar gällande grov organiserad brottslighet och att de enskilda antingen är dömda för grova brott eller är brottsaktiva. I några fall har det åsyftade materialet i förundersökningen, exempelvis en promemoria till en ansökan om hemligt tvångsmedel eller en stämningsansökan, getts in tillsammans med åklagarens redogörelse för sekretessbedömningen. Av flera svar framgår att åklagaren i själva verket lagt andra och mer aktuella uppgifter till grund för beslutet utöver materialet i den avslutade förundersökningen. En åklagare har emellertid uttryckt att det är hans bestämda uppfattning att det föreligger en presumtion för att en person som sysslar med grov kriminalitet i organiserad form, och som är föremål för pågående utredningar rörande grov brottslighet, inte ska underrättas om hemliga tvångsmedel. Det gäller enligt åklagaren i vart fall vid hemlig övervakning när åtal inte väckts.

Ett beslut att underlåta att underrätta har enligt underrättelsen till nämnden grundats på att ”den enskilde enligt registerkontroll är kriminell”. I ett annat fall har åklagaren uppgett att beslutet grundats bl.a. på ”egen kunskap om den enskilde”. Efter att nämnden ställt frågor har åklagarna tydliggjort vilka omständigheter som beaktats vid respektive bedömning. Såvitt framkommit har det saknats dokumentation av de överväganden som åklagarna gjort.

Som uttalats i avsnitt 4.1 har nämnden förståelse för att det i förhållande till vissa enskilda ligger nära till hands att utgå från att den bedömning som gjorts vid en tidpunkt kommer att kvarstå när ett år har förflutit. Utgångspunkten måste dock vara att förhållandena kan ha ändrats. Det är dessutom ett rimligt antagande att sekretessen många gånger försvagas över tid. Det förtjänar också att påtalas att omständigheten att en enskild förekommer frekvent i misstanke- och belastningsregistret inte i sig medför att det föreligger sekretess för uppgiften att ett hemligt tvångsmedel har använts mot honom eller henne. Inte heller finns det stöd i lag för en presumtion av det slag som en åklagare gett uttryck för ovan. Huvudregeln är i stället att den enskilde ska underrättas såvida annat inte följer av 27 kap. 33 § RB.

¹² Besluten har fattats i tvångsmedelsärenden som handlagts vid riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, åklagarkammaren i Uppsala, åklagarkammaren i Gävle och åklagarkammaren i Malmö.

För att möjliggöra en kontroll i efterhand av ett beslut att underlåta att underrätta är det nödvändigt att det tydligt framgår vilka omständigheter som åklagaren grundat sin bedömning på. Det gäller i synnerhet när det är fråga om sådana uppgifter och underlag som nu exemplifierats eftersom dessa är betydligt mer oprecisa än ett av polisen upprättat beslutsunderlag.

4.3. Underrättelsen om beslut att underlåta att underrätta har omfattat flera enskilda

Ett antal underrättelser som omfattat flera enskilda samtidigt har granskats.¹³ Antalet enskilda som omfattats av en och samma underrättelse har varierat från tre till som mest sex. Besluten har gällt både enskilda som varit misstänkta och enskilda som inte varit misstänkta. I ett fall har åklagaren endast angett att besluten avser samtliga misstänkta, utan att ange vilka dessa är.

Nämnden har frågat om en individuell prövning av skälen för sekretess har gjorts i förhållande till var och en av de enskilda. Nämnden har även efterfrågat underlaget eller en redogörelse för underlaget för respektive beslut. Åklagarna har sammanfattningsvis, med ett undantag, uppgett att det har gjorts individuella prövningar i samtliga fall och i olika utsträckning redogjort för dessa. Några åklagare har även bifogat underlag där de individuella skälen uppges framgå. I exempelvis ett sådant fall har åklagaren gett in ett beslutsunderlag som är gemensamt för fyra enskilda. Av underlaget framgår att personerna har ”kopplingar till varandra”. Det framgår vidare att ”vissa av dem” är brottsaktiva både i Sverige och utomlands och har förekommit i utredningar med grov kriminalitet.

I ärendet där åklagaren har uppgett att det inte har gjorts en individuell prövning var omständigheterna följande. Besluten att underlåta att underrätta har avsett fyra enskilda, varav en var misstänkt och de övriga var vänner till den misstänkte. Åklagaren har med hänvisning till 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) uppgett att skälet till att de enskilda inte underrättades var att det skulle vara till men för den misstänkte om de tre andra fick kännedom om att hon varit misstänkt för brott. Åklagaren har uppgett att hon i samband med nämndens frågor insett att underlaget från polisen och den angivna sekretessen enbart utgjort grund för att underlåta att underrätta vännerna. Åklagaren har i efterhand gjort en förnyad prövning efter att ha inhämtat underlag från polisen och då funnit att sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL hindrar att den misstänkte underrättas.

¹³ Besluten har fattats i tvångsmedelsärenden som handlagts vid Västerorts åklagarkammare i Stockholm och åklagarkammaren i Uppsala.

Nämnden konstaterar att det i merparten av besluten har gjorts individuella prövningar som det, såvitt kan bedömas, saknas anledning att ifrågasätta. I det först exemplifierade beslutsunderlaget ovan anser nämnden dock att det kan ifrågasättas om det med tillräcklig tydlighet framgår att omständigheterna i varje enskilt fall varit sådana att sekretess hindrat en underrättelse. Om det anges i beslutsunderlaget att ett visst förhållande gäller för någon eller ”vissa” bland flera uppräknade personer, bör det enligt nämnden anges uttryckligen vilka enskilda som avses. Detsamma gäller om det är personer som uppges ha kopplingar till varandra. Om det förhållandet har tillmätts betydelse vid prövningen av om sekretess hindrar en underrättelse bör de inbördes relationerna framgå.

4.3.1 Särskilt om underrättelsen till nämnden

Något lagstadgat krav på vad en underrättelse till nämnden ska innehålla finns inte. Nämnden har tidigare uttalat att en underrättelse för att inte förlora sitt syfte ska innehålla uppgift om bl.a. vilket hemligt tvångsmedel som använts, om tvångsmedelsanvändningen gällt en misstänkt eller annan person, vilket brott det rör sig om, vilken sekretessgrund som hindrar att en underrättelse lämnas och vad beslutet grundas på.¹⁴ Uppgifterna ska anges i förhållande till var och en som omfattas av underrättelsen. Mot den bakgrunden anser nämnden att det skapas bättre förutsättningar för en korrekt hantering om varje underrättelse till nämnden endast omfattar en person.

4.4. Avslutande synpunkter

Underrättelsen till nämnden utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Genom den förvaltar nämnden den enskildes intresse av att kontrollera att den hemliga tvångsmedelsanvändningen varit lagenlig. För att nämnden ska kunna fullgöra sin uppgift är det en förutsättning att åklagaren lämnar nödvändiga och korrekta uppgifter i underrättelsen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det också en förutsättning att de skäl som åklagaren har lagt till grund för sin bedömning kan utläsas av beslutet och att omständigheter av betydelse dokumenteras på lämpligt sätt. En sådan hantering är inte bara viktig för möjligheten att granska besluten i efterhand, den kan också antas bidra till att prövningen av om sekretess föreligger görs på ett mer noggrant sätt.

Flera av de brister som granskningen visar på har nämnden tidigare uttalat sig om.¹⁵ Även om hanteringen nu i delar varit utan anmärkning finns det anledning

¹⁴ Se nämndens uttalande den 7 maj 2019 ”Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Ekobrottsmyndigheten” (dnr 161-2018).

¹⁵ Se exempelvis nämndens uttalande den 13 september 2017 ”Granskning av ärenden vid åklagarkammaren i Uppsala där den enskilde inte underrättats om hemlig tvångsmedelsanvändning” (dnr 67-2017) och det tidigare nämnda uttalandet den 14 juni 2018 ”Granskning av ärenden vid åklagarkammaren i Halmstad där den enskilde inte underrättats om hemlig tvångsmedelsanvändning” (dnr 155-2017).

att erinra om vikten av att det görs en noggrann och individuell prövning av underrättelseskyldigheten. Nämnden ser att det finns behov för kammarledningarna att säkerställa att beslut om att underlåta att underrätta enskilda fattas utifrån rätt förutsättningar.

5. BESLUT

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Eva Flyborg, Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Maria Gylder

Expedition till:

Åklagarkammaren i Gävle

Åklagarkammaren i Uppsala

Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet

Västerorts åklagarkammare i Stockholm

Åklagarkammaren i Halmstad

Åklagarkammaren i Malmö

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

Ekobrottsmyndigheten, rättsenheten