



Säkerhetspolisens hantering av material från hemlig tvångsmedelsanvändning

Sammanfattning

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat Säkerhetspolisens hantering av material från hemlig tvångsmedelsanvändning.

Nämnden anser inledningsvis att Säkerhetspolisen bör överväga att införa rutiner som innebär att åklagaren ges inflytande över åtkomsten till material från hemlig tvångsmedelsanvändning och att spridningen av material som exporterats från verkställighetssystemet dokumenteras. Vidare utgår nämnden från att rutinerna efter en pågående uppdatering kommer att återspegla åklagarens ansvar för beslut om överskottsinformation enligt nyligen ikraftträdde lagregler.

Nämnden anser vidare att det inte är godtagbart att Säkerhetspolisens sena framtagande av underlag medförde att förstöring inte beslutades med tillräcklig skyndsamhet i ett fall.

Avslutningsvis påpekar nämnden en brist i en nyligen ändrad bestämmelse om förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning under en förundersökning. Bristen innebär att det kan ifrågasättas om det finns rättsliga förutsättningar att, efter det att förstöringsskyldighet inträtt, bevara uppgifter från sådant material.

Postadress

Box 22523, 104 22 Stockholm

Telefon

08-617 98 00

E-post

sakint@sakint.se

Organisationsnummer

202100-5703

Besöksadress

Norr Mälärstrand 6, Stockholm

Telefax

08-617 98 88

Webbplats

www.sakint.se

Bankgiro

782-4329

1. Bakgrund

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) beslutade den 7 maj 2019 att inleda en granskning av Säkerhetspolisens hantering av upptagningar och uppteckningar (material) från hemlig tvångsmedelsanvändning.¹ På grund av vissa omständigheter kring ärendets handläggning avslutades det genom avskrivning den 15 juni 2021. I samband med avskrivningen informerades Säkerhetspolisen om att nämnden avsåg att återkomma med en motsvarande eller närliggande granskning.

2. Granskningen

Den 3 maj 2023 beslutade nämnden att i det nu aktuella ärendet granska Säkerhetspolisens hantering av material från hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken, lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

Följande frågeställningar har stått i fokus för nämndens granskning.

- Vilka rutiner finns för granskning av och åtkomst till material från hemlig tvångsmedelsanvändning?
- Vilka rutiner finns för användning av överskottsinformation och förstöring av material från hemlig tvångsmedelsanvändning och hur fördelas ansvaret mellan Säkerhetspolisen och åklagaren i dessa avseenden?
- Hur säkerställs att kopior av material från hemlig tvångsmedelsanvändning spåras och förstörs?

Nämnden har i relevanta delar tagit del av Säkerhetspolisens rutindokument gällande hantering av material från användning av hemliga tvångsmedel. Därutöver har Säkerhetspolisen uppmanats att besvara frågor om rutinerna och om iakttagelser som nämnden har gjort i en granskning av hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål.²

3. Rättsliga utgångspunkter

3.1. Granskning av material

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning ska granskas snarast möjligt och utgångspunkten är att sådant material är så integritetskänsligt att det bara får

¹ Nämndens ärende dnr 76-2019.

² Nämndens ärende dnr 60-2023.

granskas av rätten, en åklagare eller annan undersökningsledare eller den som får det i uppdrag av någon av de nu nämnda aktörerna (27 kap. 24 § första stycket och 12 § första stycket rättegångsbalken samt 28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). Inom preventivlagens tillämpningsområde får granskningen utföras av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen även utföras av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet (13 § första stycket preventivlagen och 29 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). Delegation av ett granskning uppdrag ska avse det enskilda ärendet.³

I praktiken utförs granskningen normalt av polismän eller andra befattningshavare på uppdrag av åklagaren. Om det förekommer kommunikation på ett främmande språk som utredningspersonalen inte behärskar görs den första genomgången av en tolk.

En i förhållande till granskning närliggande fråga är vilka befattningshavare som ska få åtkomst till materialet. Utöver den eller de som utsetts att granska materialet kan det finnas anledning för t.ex. utredare att arbeta med det som framkommit genom den hemliga tvångsmedelsanvändningen. Lagstiftningen ger inte svar på vilka befattningshavare som ska ges sådan åtkomst. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning avseende hanteringen av hemliga tvångsmedel anges, såvitt avser hemlig tvångsmedelsanvändning under en förundersökning, att åklagaren bör se till att det upprättas en förteckning över personalfunktioner som ska ha tillgång till materialet och att förteckningen uppdateras löpande. Enligt vägledningen ska åklagaren få del av förteckningen och godkänna den.⁴

3.2. Överskottsinformation

Med överskottsinformation avses uppgifter som framkommer vid användning av hemliga tvångsmedel och som gäller något annat förhållande än det brott eller den brottsliga verksamhet som legat till grund för tillståndet. Tidigare har det funnits vissa begränsningar i lag avseende användningen av överskottsinformation för utredning av brott. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 2023 har dessa begränsningar tagits bort. Enligt de nu gällande bestämmelserna begränsas användningen av överskottsinformation endast av den vid all tvångsmedelsanvändning gällande proportionalitetsprin-

³ Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, femte upplagan (2022), s. 559.

⁴ Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden (augusti 2022), s. 13.

cipen.⁵ Vidare krävs beslut av åklagare för att informationen ska få användas för något annat ändamål än det som låg till grund för tillståndet (27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 12 § preventivlagen).

3.3. Förstöring av material

Upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig tvångsmedelsanvändning under en förundersökning ska bevaras till dess de förundersökningar där de använts har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet eller målen har avgjorts slutligt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. När uppgifter inte längre ska bevaras ska de förstöras. Om den misstänkte medger det får de dock förstöras tidigare (27 kap. 24 § andra och tredje stycket rättegångsbalken).

Upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen 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 upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som får användas som överskottsinformation för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras (14 § andra stycket preventivlagen).

Förstöringsskyldigheten omfattar både original och kopior av det material som har uppkommit genom den hemliga tvångsmedelsanvändningen. Även bearbetningar av upptagningar och uppteckningar ska förstöras. Material som tas in i förundersökningsprotokoll blir emellertid en del av en allmän handling och ska inte förstöras annat än enligt de regler som gäller för gallring av förundersökningsprotokoll.⁶

3.4. Hemlig dataavläsning

Användning av överskottsinformation och förstöring av material som framkommit genom hemlig dataavläsning regleras enligt bestämmelserna i rättegångsbalken respektive preventivlagen som gällde innan den 1 oktober 2023

⁵ Prop. 2022/23:126 s. 221 och 232.

⁶ Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, femte upplagan (2022), s. 562 med vidare hänvisningar.

(28 och 29 §§ lagen om hemlig dataavläsning). Nämnden kommer inte att beröra de reglerna närmare i detta uttalande.⁷

4. Nämndens iakttagelser och bedömning

4.1. Åtkomst till material

Av Säkerhetspolisens rutindokument och svar till nämnden framgår att bedömningen gällande vilka medarbetare som får ta del av material från hemlig tvångsmedelsanvändning görs inom myndigheten utan inblandning av åklagaren. Vidare förs det inte någon förteckning eller någon annan form av dokumentation över vilka medarbetare som hanterar material som har exporterats från det system som används för verkställigheten.

Nämnden anser inledningsvis att det finns goda skäl för den ordning som beskrivs i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning, dvs. att det upprättas en förteckning över personalfunktioner som ska ha tillgång till materialet, att förteckningen uppdateras löpande och att åklagaren får del av förteckningen och tillfälle att godkänna den.⁸ Det gäller i vart fall i fråga om förundersökningar där åklagaren, till skillnad från i underrättelseärenden, har ett tydligt övergripande ansvar. Enligt nämnden bör Säkerhetspolisen alltså överväga att införa rutiner som innebär att åklagaren ges inflytande över åtkomsten till material.

Säkerhetspolisen bör enligt nämnden vidare överväga att införa rutiner som innebär att spridningen av kopior av exporterat material dokumenteras. Den nuvarande ordningen innebär att en utomstående granskare i efterhand inte kan följa upp att förstöring har utförts av samtliga befattningshavare som har hanterat kopior av materialet eller delar av det. Enligt nämnden innebär rutinerna således att det inte är möjligt att på ett tillfredsställande sätt spåra kopior av exporterat material och kontrollera att fullständig förstöring har skett.

4.2. Beslut om överskottsinformation

I Säkerhetspolisens rutiner anges att det är åklagaren som beslutar om användning av överskottsinformation för att utreda brott eller förhindra förestående brott. Det anges vidare att Säkerhetspolisen löpande ska ta ställning

⁷ I betänkandet Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78) föreslås att de nya reglerna om överskottsinformation och förstöring i bl.a. rättegångsbalken ska gälla även i fråga om hemlig dataavläsning. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

⁸ Se fotnot 4.

till om uppgifter i materialet har underrättelsevärde och, inför beslut om förstöring i ärendets slutskede, till åklagaren lämna underlag i fråga om vilka uppgifter som i förekommande fall ska bevaras och undantas förstöringsbeslutet.

Med anledning av utformningen av Säkerhetspolisens rutiner i dessa delar vill nämnden framhålla följande. Som nämnts ovan anges det numera i lag att det är åklagaren som ska besluta huruvida uppgifter som har kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet. Det är således inte förenligt med lagstiftningen att använda överskottsinformation för t.ex. underrättelseändamål utan att sådan användning har beslutats av åklagaren. Enligt nämnden är det inte tillräckligt att åklagaren i tvångsmedelsärendets slutskede beslutar om bevarande av överskottsinformation om uppgifterna redan används för ett annat ändamål än det som legat till grund för den hemliga tvångsmedelsanvändningen.

De rutiner som nämnden har granskat är daterade före ikraftträdandet av de nya reglerna om överskottsinformation. Säkerhetspolisen har uppgett till nämnden att berörda medarbetare har informerats om de nya reglerna och att rutinerna kommer att uppdateras med anledning av lagändringarna. Nämnden utgår från att uppdateringarna leder till att rutinerna återspeglar åklagarens ansvar för överskottsinformation även när det gäller användning av sådan information för andra ändamål än att utreda brott eller förhindra förestående brott.

4.3. Sen förstöring av material

I en granskning av hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål noterade nämnden att förstöring i ett fall hade beslutats drygt sex månader efter att förstöringsskyldigheten inträtt. På fråga från nämnden gällande tidpunkten för förstöringen uppgav åklagaren att underlag från Säkerhetspolisen behövde inväntas och att ett antal påminnelser skickades till myndigheten.⁹ Nämnden har nu frågat Säkerhetspolisen om handläggningen av det aktuella ärendet. Myndigheten har anfört att det vid tidpunkten pågick införande av nya rutiner för beslut om bevarande av material för underrättelseändamål och att detta ledde till att arbetet med att upprätta underlag för åklagarens ställningstagande i fråga om vilka uppgifter som skulle bevaras fördröjdes.

⁹ Nämndens uttalande den 20 februari 2024 "Hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål" (dnr 60-2023).

Enligt nämnden lämnar inte lagstiftningen utrymme för att, flera månader efter att förstöringsskyldigheten inträtt, göra överväganden gällande vilka uppgifter som ska användas som överskottsinformation. Regleringen förutsätter i stället att sådana överväganden görs tidigare under handläggningen. Mot den bakgrunden anser nämnden att det inte är godtagbart att Säkerhetspolisens framtagande av underlag medförde att förstöring inte beslutades med tillräcklig skyndsamhet i det aktuella fallet.¹⁰

4.4. Brist i rättegångsbalkens bestämmelse om förstöring

Enligt 2 § andra stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ingår det i nämndens uppdrag att verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas. Som nämnden tidigare har uttalat innebär den nuvarande utformningen av 27 kap. 24 § tredje stycket rättegångsbalken enligt nämnden att förstöringsskyldigheten omfattar samtliga uppgifter, dvs. inte bara upptagningar och uppteckningar utan även uppgifter som utgör överskottsinformation.¹¹ Med detta synsätt kan det således ifrågasättas om det finns rättsliga förutsättningar att, efter det att förstöringsskyldighet inträtt, i t.ex. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet bevara uppgifter från material som har framkommit vid hemlig tvångsmedelsanvändning under en förundersökning.

Nämnden anser att lagstiftaren bör se över bestämmelsen i 27 kap. 24 § rättegångsbalken och hur den förhåller sig till möjligheten att bevara överskottsinformation för t.ex. underrättelseändamål. Uttalandet expedieras därför till Justitiedepartementet.

4.5. Avslutande synpunkt

Vad som i övrigt har framkommit vid granskningen föranleder inte något uttalande från nämndens sida.

¹⁰ Det aktuella tvångsmedelärendet avslutades innan den 1 oktober 2023. Lagändringarna som då trädde i kraft har ingen betydelse i detta sammanhang.

¹¹ Se nämndens remissyttrande den 25 mars 2024 över SOU 2023:78.

5. Beslut

Nämnden beslutar att avsluta ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Eva Melander Tell, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Anna Ekström, Matheus Enholm, Stephen Jerand, Jon Karlfeldt, Helene Odenjung och Per Schöldberg (enhälligt).

Föredragande: Viktor Wallén

Expedition till:

Säkerhetspolisen, rättsenheten

Justitiedepartementet, enheten för domstols- och åklagarfrågor

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, riksenheten för säkerhetsmål