



Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Åklagarkammaren i Linköping

1. SAMMANFATTNING

Nämnden konstaterar att det under åren 2012 – 2015 har funnits allvarliga fel och brister i hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Åklagarkammaren i Linköping.

- I tre fjärdedelar av de ärenden där förstöringstidpunkten inträtt har beslut om förstöring fattats mellan cirka 6 månader och 5 år efter det att förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt.
- I några tvångsmedelsärenden har den första prövningen av om den enskilde ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen inte skett inom den lagstadgade tiden. I ett ärende dröjde det drygt 3 år innan åklagaren tog ställning i frågan och underrättade den enskilde.
- I två ärenden har beslut om att underlåta att underrätta de enskilda fattats innan ettårsfristen löpt ut.
- I fyra tvångsmedelsärenden har åklagarens beslut att skjuta upp underrättelser till enskilda inte dokumenterats. Det har därför inte varit möjligt att kontrollera om åklagaren följt de bestämmelser som finns rörande underrättelser till enskild.
- I två ärenden har nämnden underrättats om beslut att underlåta underrättelse till enskild först 5 månader efter det att besluten fattats.

Nämnden noterar att flera av de iakttagna felen och bristerna redan hade uppmärksammats inom åklagarkammaren samt att nödvändiga åtgärder i syfte att förbättra hanteringen av hemliga tvångsmedel vidtagits. Några ytterligare åtgärder från nämnden är därför inte påkallade. Nämnden avser att ta upp vissa förhållanden som avser Polismyndigheten till utredning i särskilda ärenden.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. GRANSKNINGEN.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
3.1. Inledning	3
3.2. Tillstånd till hemligt tvångsmedel	3
3.3. Förstöring av material	4
3.4. Underrättelser till enskilda.....	4
3.5. Dokumentation.....	5
4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING	5
4.1. Tillstånd och verkställighet av tvångsmedelsbesluten	5
4.2. Förstöring av material	6
4.2.1. Sena beslut om förstöring	6
4.2.2. Intyg om förstöring	6
4.2.3. Material bevaras trots intyg om att förstöring skett.....	7
4.2.4. Förstöring av överskottsmaterial.....	7
4.3. Underrättelser till enskilda.....	8
4.3.1. Lagstadgade frister följs inte.....	8
4.3.2. Uppgifter om hanteringen av underrättelseskyldigheten saknas	8
4.3.3. Sent beslut om underlåten underrättelse	9
4.3.4. Bristande bevakning.....	9
4.3.5. Underrättelser till nämnden.....	10
4.4. Dokumentation.....	10
4.5. Övrigt.....	11
5. BESLUT	11

2. GRANSKNINGEN

Nämnden har den 8 och 9 juni 2016 genomfört en inspektion vid Åklagarkammaren i Linköping, varvid i stort sett alla tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2012 – 2015 granskats.

Nämnden har särskilt granskat

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

I vissa ärenden har verkställigheten av tillståndsbesluten och besluten om förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen kontrollerats.

Med anledning av de iakttagelser som gjorts vid granskningen har åklagarkammaren uppmanats att besvara frågor.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

3.1. Inledning

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel, såsom t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning), finns framförallt i 27 kap. rättegångsbalken (RB).¹

3.2. Tillstånd till hemligt tvångsmedel

Beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning meddelas av rätten efter framställning av åklagaren (27 kap. 21 § första stycket RB).²

Ett tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning 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 § andra stycket RB). Tillståndstiden kan förlängas genom nya beslut.

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

² Under vissa förutsättningar får dock tillstånd till åtgärderna ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut (se 27 kap. 21 a § första stycket RB).

3.3. Förstöring av material

Reglerna om granskning, bevarande och förstöring av upptagningar och uppteckningar (material) från bland annat hemlig avlyssning och hemlig övervakning finns i 27 kap. 24 § RB. 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.

Ansvar för att material förstörs åligger som huvudregel den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare i den utredning i vilken tvångsmedelsanvändningen förekommit.³ Om han eller hon överlämnat överskottsinformation till en annan förundersökning ansvarar den mottagande förundersökningsledaren för förstöring av det överlämnade materialet. I Åklagarmyndighetens rättspromemoria anges att den överlämnande åklagaren, vid överlämnandet, bör erinra den mottagande förundersökningsledaren om detta i syfte att undvika eventuella oklarheter kring vem som bär ansvaret för att materialet förstörs.⁴

I Åklagarmyndighetens rättspromemoria anges vidare att ett förstöringsbeslut ska vara skriftligt och diarieföras samt att den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare ska ansvara för att diarieföring sker. Vidare anges att förstöringsbesluten ska expedieras till Polismyndigheten och att åklagaren i beslutet ska begära en skriftlig bekräftelse från Polismyndigheten om att förstöring skett.⁵

3.4. Underrättelser till enskilda

Bestämmelser om underrättelse till enskild med anledning av hemlig tvångsmedelsanvändning finns i 27 kap. 31-33 §§ RB. 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.⁶

Huvudregeln 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). En underrättelse behöver dock inte lämnas om viss sekretess gäller och ska inte lämnas om förundersökningen angår vissa särskilt

³ Se nämndens uttalande den 26 april 2012 ”Granskning av förstöring av material från hemliga tvångsmedel i vissa avseenden (dnr 103-2011 och 113-2011).

⁴ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 22.

⁵ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 23.

⁶ Prop. 2006/07:133, s. 30.

angivna brott (33 § andra och tredje styckena). I vissa fall behöver en underrättelse inte lämnas om integritetsintrånget kan antas vara ringa (31 § andra stycket). En underrättelse behöver inte heller 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 det att förundersökningen avslutades (31 § fjärde stycket). I de fall förundersökningen avser flera misstänkta och de misstänkta avförs från utredningen vid olika tillfällen, räknas fristen från det att respektive misstänkt avförs från utredningen.⁷ Omfattas uppgifterna av sekretess ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller (33 § första stycket). Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades får underrättelse underlåtas (33 § andra stycket). Åklagaren är i dessa fall skyldig att underrätta nämnden om sitt beslut (14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

3.5. Dokumentation

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) ska uppgifter om hemliga tvångsmedel 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. Tillstånd och verkställighet av tvångsmedelsbesluten

I samtliga tvångsmedelsärenden finns tillstånd från rätten till de hemliga tvångsmedelsåtgärderna.

I ett av de ärenden där nämnden kontrollerat verkställigheten av tillståndsbesluten finns uppgifter i Polismyndighetens avlyssningssystem som tyder på att hemlig avlyssning verkställts även dagen efter det att åklagare beslutat om upphävande av tvångsmedelsbeslutet. Nämnden avser att ta upp Polismyndighetens hantering i denna del till utredning i ett särskilt ärende. I

⁷ Se ”Rapport avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens iakttagelser och synpunkter från granskning av åklagarväsendets hantering av hemliga tvångsmedel” beslutad den 8 juni 2010 (nämndens ärende dnr 2010-6-3).

övriga kontrollerade ärenden har verkställigheten skett i enlighet med tillstånden.

4.2. Förstöring av material

4.2.1. Sena beslut om förstöring

Vid inspektionstillfället fanns beslut om förstöring i samtliga ärenden där förstöringstidpunkten inträtt. I tre fjärdedelar av dessa ärenden har dock besluten fattats mellan cirka 6 månader och 5 år efter det att förundersökningen lades ned eller avslutades eller, om åtal väckts, målet avgjordes slutligt.

Om förhållandena vid åklagarkammaren har kammarchefen uppgett i huvudsak följande.

Den tidigare kammarledningen uppmärksammade under år 2015 att det fanns brister i rutinerna avseende hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren. En genomgång av kammarens hantering av hemliga tvångsmedel påbörjades under hösten 2015. I samband med att han tillträdde sin tjänst den 1 februari 2016 genomfördes en granskning av samtliga tvångsmedelsärenden som inletts under åren 2008 - 2015. Vid granskningen upptäcktes bland annat att beslut om förstöring saknades i många ärenden och att sådana beslut fattats alldeles för sent i andra ärenden. I de ärenden där beslut om förstöring saknades meddelades sådana beslut. De iakttagna bristerna ledde bland annat till att kammaren införde ett nytt internt bevakningssystem och att rutiner för uppföljning infördes. Därutöver har omfattande utbildningsinsatser med all personal genomförts vid kammaren.

Av åklagarkammarens remissvar framgår att handläggningen av tvångsmedelsärenden i nu aktuellt avseende har uppvisat betydande brister. Flertalet förstöringsbeslut har fattats efter det att kammarchefen tillträdde sin anställning i början av år 2016. Till följd härav har förstöringsbesluten i de äldre ärendena kommit att dröja oacceptabelt lång tid. Nämnden noterar att åtgärder vidtagits i syfte att komma till rätta med tidigare förekommande brister.

4.2.2. Intyg om förstöring

Vid inspektionstillfället saknades i många tvångsmedelsärenden intyg om att beslut om förstöring hade verkställts. Med anledning av dessa iakttagelser har ansvariga åklagare uppmanats att till nämnden inkomma med uppgifter om huruvida materialet från tvångsmedelsanvändningen förstörts och om detta i så fall har dokumenterats. I de flesta ärenden har berörda åklagare uppgett att materialet numera är förstört och att skriftlig bekräftelse inkommit från Polismyndigheten. I två ärenden har ansvarig åklagare däremot uppgett att det fortfarande är oklart om materialet har förstörts eftersom Polismyndigheten ännu inte inkommit med besked i saken.

Kammarchefen har uppgett i huvudsak följande.

Den granskning av det hemliga diariet som inleddes under våren 2016 ledde bland annat till att ett stort antal påminnelser om att inkomma med förstöringsintyg skickades till Polismyndigheten. Vidare hölls möten med Polismyndigheten. Om förstöringsintyg inte inkommer från Polismyndigheten skickas numera kvartalsvisa påminnelser.

I flera av de ärenden i vilka förstöringsintyg saknades vid inspektionstillfället har nämndens granskning visat att det dröjt mellan 3 och 8 månader innan åklagarens förstöringsbeslut verkställdes. I några av ärendena har granskningen visat att förstöringsintygen upprättats förhållandevis lång tid efter det att materialet förstörts.

Nämnden noterar att åtgärder vidtagits vid åklagarkammaren i syfte att förmå Polismyndigheten att snabbare efterkomma åklagares beslut om förstöring. I de ärenden där förstöringsintyg ännu inte inkommit förutsätter nämnden att berörd åklagare aktivt bevakar att så sker.

4.2.3. Material bevaras trots intyg om att förstöring skett

I ett tvångsmedelsärende finns alltså material i Polismyndighetens avlyssningssystem trots att åklagare beslutat att materialet ska förstöras och befattningshavare vid Polismyndigheten intygat att så har skett.⁸ Nämnden avser att till utredning i ett särskilt ärende ta upp hanteringen vid Polismyndigheten.

4.2.4. Förstöring av överskottsmaterial

I två ärenden har överskottsinformation överförts till andra förundersökningar utan att de mottagande förundersökningsledarna erinrats om att ansvaret för förstöring av det överförda materialet övergått till honom eller henne. I det ena ärendet har den överlämnande åklagaren uppgett att detta berott på förbiseende. I det andra ärendet har åklagaren uppgett att det överlämnade materialet var av intresse i båda förundersökningarna, varför ansvaret för förstöring inte förts över till den mottagande åklagaren.

Det material som överlämnats från den ursprungliga förundersökningen ingår i den mottagande förundersökningen. För förstöring av just det överlämnade materialet ansvarar den mottagande förundersökningsledaren. Den omständigheten att materialet som sådant, dvs. själva uppgifterna, är av intresse även i den ursprungliga förundersökningen och därför ingår i den utredningen föranleder inte någon annan bedömning.

⁸ Vid kontroller i systemet som nämnden utförde den 6 juli 2016 framkom att materialet fortfarande fanns kvar.

Nämnden noterar att Åklagarmyndighetens egna rekommendationer i syfte att undvika oklarheter kring vem som bär ansvaret för förstöring av överskottsmaterialet inte har följts.

4.3. Underrättelser till enskilda

4.3.1. Lagstadgade frister följs inte

I flera tvångsmedelsärenden har den första prövningen av om den enskilde ska underrättas om användning av hemliga tvångsmedel inte skett inom en månad från det att förundersökningen avslutats. I ett ärende dröjde det drygt 3 år från det att förundersökningen lades ned till dess åklagaren tog ställning i frågan om underrättelse till den enskilde och beslutade att den enskilde skulle underrättas. Berörd åklagare har uppgett att dröjsmålet berott på förbiseende.

I två tvångsmedelsärenden har beslut om att underlåta underrättelse till de enskilda fattats redan 6 respektive 11 månader efter det att förundersökningen lades ned, dvs. innan ettårsfristen löpt ut. Ansvarig åklagare har förklarat att hon på grund av förbiseende fattat besluten för tidigt.

Nämnden konstaterar att åklagarnas handläggning i nyss angivna delar står i strid med bestämmelserna i 27 kap. 31 och 33 §§ RB.

4.3.2. Uppgifter om hanteringen av underrättelseskyldigheten saknas

I fyra tvångsmedelsärenden har åklagaren beslutat att underlåta underrättelse till de enskilda. Det saknas emellertid dokumenterade beslut om att skjuta upp underrättelser till de enskilda. Det har därför inte varit möjligt att utläsa om åklagaren följt de bestämmelser som finns rörande underrättelseskyldigheten. Ansvarig åklagare har uppgett följande.

De enskilda i dessa tvångsmedelsärenden förekommer regelbundet i olika förundersökningar vid åklagarkammaren. Hon har löpande fattat ”mentala” beslut om att skjuta upp underrättelse till dem. I några fall har besluten förgåtts av muntliga kontakter med Polismyndigheten. Besluten har inte dokumenterats och hon kan därför inte ange när de fattats.

Nämnden konstaterar att det på grund av den uteblivna dokumentationen i ärendena inte varit möjligt att kontrollera om den första prövningen av om den enskilde ska underrättas om användning av hemliga tvångsmedel skett inom lagstadgad tid. Därtill har det inte varit möjligt att i efterhand utläsa vilka överväganden åklagaren gjort ifråga om skälen för att skjuta upp underrättelse till de enskilda. Om åklagaren anser sig ha en tillräckligt god bild av de omständigheter som ska läggas till grund för prövningen och därför inte hämtar in underlag från den utredande myndigheten, ska de skäl som åklagaren lägger till grund för sin bedömning att skjuta upp underrättelsen

dokumenteras genom en tjänsteanteckning. I det fall åklagaren fått del av uppgifter genom muntliga kontakter med polisen ska även dessa dokumenteras.⁹ Åklagarens underlåtenhet att dokumentera såväl besluten som skälen för bedömningarna är oacceptabel ur rättssäkerhetssynpunkt.

4.3.3. Sent beslut om underlåten underrättelse

I ett tvångsmedelsärende förekommer ett beslut om att underlåta underrättelse till enskild. Några dokumenterade beslut om att skjuta upp underrättelse till den enskilde finns inte (se avsnitt 4.3.2. Uppgifter om hanteringen av underrättelseskyldigheten saknas). I beslutet anges att förundersökningen lades ned i maj 2012. Beslutet är daterat den 21 oktober 2015. Ansvarig åklagare har förklarat att hon fattade ett muntligt beslut om att underlåta underrättelse i maj 2013 men att hon av förbiseende dokumenterade beslutet först i oktober 2015.

När en åklagare beslutar att underlåta att underrätta en enskild ska nämnden informeras om detta. Anledningen är att nämnden i den enskildes ställe ska ha möjlighet att granska beslutets rättsenlighet. Om ett sådant beslut inte dokumenteras är det omöjligt för andra att få vetskap om beslutets existens och beslutet kan därför inte bli föremål för någons granskning. Något beslut i det aktuella fallet kan därför inte anses föreligga förrän den 21 oktober 2015. Eftersom förundersökningen lades ned i maj 2012 och då beslutet inte föregåtts av dokumenterade prövningar av om huruvida den enskilde ska underrättas eller inte anser nämnden att åklagaren på ett flagrant sätt har åsidosatt bestämmelserna i 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken.

4.3.4. Bristande bevakning

En förundersökning lades ned i maj 2013. Åklagaren beslutade i samband därmed att skjuta upp underrättelser till de enskilda. Därefter har inga ytterligare sådana beslut fattats. Beslut om att underlåta underrättelse till de enskilda fattades först i februari 2016. Kammarchefen har uppgett i huvudsak följande.

Ansvarig åklagare lämnade sin tjänst vid kammaren sommaren 2013. I samband med detta uppmärksammade åklagaren den dåvarande kammarledningen på bevakningsärendet. Kammarledningen brast emellertid i sitt ansvar att fördela ärendet till annan åklagare. Ärendet uppmärksammades vid genomgången av tvångsmedelsdiariet under våren 2016, varvid beslut om att underlåta underrättelse fattades.

Nämnden utgår från att rutiner har eller inom kort kommer att införas i syfte att säkerställa att det alltid finns en åklagare som kan fatta beslut i frågor om

⁹ Se nämndens uttalande den 26 april 2012 ”Granskning av hemliga tvångsmedel i vissa fall” (dnr 888-2010 och 27-2011) och RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 42.

hemliga tvångsmedel när denna uppgift av någon anledning inte kan fullgöras av ansvarig åklagare.

4.3.5. Underrättelser till nämnden

I två ärenden har nämnden underrättats om beslut om underlåtna underrättelser 5 månader efter det att besluten fattats. Berörd åklagare har inte lämnat någon godtagbar förklaring till de sena underrättelserna.

Underrättelseskyldigheten till nämnden utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Även om det varken i lag eller i annan författning finns någon föreskriven tid inom vilken underrättelseskyldigheten ska fullgöras ter det sig naturligt att detta ska ske i omedelbar anslutning till att beslutet fattats. Nämnden förutsätter att åklagaren fortsättningsvis fullgör sina skyldigheter enligt 14 b § andra stycket förundersökningskungörelsen utan dröjsmål.

I ett annat ärende beslutade åklagaren den 4 november 2015 att underlåta underrättelse till tre enskilda. Ansvarig åklagare har uppgett att kansliet, som ansvarar för expediering av beslut, i bevakningsärendena har antecknat att underrättelser skickats till nämnden den 25 februari 2016. Med anledning av påståendet har en genomgång av de underrättelser som kommit in från åklagarkammaren gjorts. Några sådana handlingar har dock inte påträffats.

Mot bakgrund av att nämnden i och med denna granskning fått del av besluten om att underlåta underrättelse är ytterligare utredning i saken inte påkallad.

4.4. Dokumentation

Den genomgång av tvångsmedelsdiariet som åklagarkammaren genomfört på eget initiativ har medfört att det numera är god ordning i tvångsmedelsakter och bevakningsärenden.

Utöver de dokumentationsbrister som påtalats ovan har nämnden iakttagit att det i några tvångsmedelsärenden saknas dokumentation om när förundersökningen avslutades, när den enskilde avfördes från utredningen eller när målet avgjordes slutligt. Som framgår av Åklagarmyndighetens rättspromemoria¹⁰ talar övervägande skäl för att sådana uppgifter bör dokumenteras i tvångsmedelsdiariet eftersom uppgifterna utgör utgångspunkt för när underrättelseskyldigheten respektive förstöringsskyldigheten inträder.

¹⁰ RättsPM 2012:8, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden, s. 21.

4.5. Övrigt

Sammantaget har nämndens granskning visat att det har funnits allvarliga fel och brister i hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren. Flertalet av dessa fel och brister härrör från en och samma åklagare. Några åtgärder från nämndens sida beträffande den aktuella åklagaren är emellertid inte påkallade.

Nämnden noterar att åtgärder vidtagits vid åklagarkammaren i syfte att förbättra hanteringen av hemliga tvångsmedel vid kammaren.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inget uttalande från nämnden.

5. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Carl von Feilitzen

Expedition till:

Åklagarkammaren i Linköping

Kopia för kännedom till:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

Ekobrottsmyndigheten