



Användning av preventiv hemlig dataavläsning i ett ärende vid Malmö åklagarkammare

Sammanfattning

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat användningen av hemlig dataavläsning i ett tvångsmedelsärende hos Åklagarkammaren i Malmö. Hemlig dataavläsning har i ärendet använts utanför en förundersökning i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventiv hemlig dataavläsning).

Vid granskningen har nämnden uppmärksammat brister i en av ansökningarna om tillstånd till preventiv hemlig dataavläsning. Det har bl.a. saknats uppgift om den brottsliga verksamhet som legat till grund för tvångsåtgärden. Enligt nämnden är den uppgiften nödvändig både vid tillståndsprövningen och för nämndens möjlighet att i efterhand granska tvångsmedelsanvändningen.

Vidare har nämnden iakttagit dokumentationsbrister i två avseenden. Enligt nämnden har de faktiska omständigheter som åberopats till stöd för ansökningarna om preventiv hemlig dataavläsning inte dokumenterats tillräckligt utförligt. Inte heller har de upplysningar som behövs för att bedöma underrättelseuppgifternas tillförlitlighet dokumenterats tillräckligt i ärendet.

Angående utredningen om de faktiska omständigheterna som ligger till grund för en ansökan om preventiv tvångsmedelsanvändning konstaterar nämnden att det för varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. Enligt nämnden bör det, bl.a. med beaktande av att vissa uppgifter kan vara särskilt känsliga, så långt möjligt lämnas information om underrättelseuppgifternas ursprung. Om uppgifterna härrör från uppgiftslämnare bör det enligt nämnden vidare redovisas en bedömning av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet.

1. Bakgrund

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska underrättas när rätten beslutar i fråga om tillstånd till hemlig dataavläsning (21 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). Med utgångspunkt i dessa underrättelser har nämnden granskat ett tvångsmedelsärende vid Malmö åklagarkammare. I ärendet har hemlig dataavläsning använts utanför en förundersökning i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventiv hemlig dataavläsning). Granskningen har avsett att kontrollera om ärendet, i de delar som avser användningen av preventiv hemlig dataavläsning, har handlagts i enlighet med lag eller annan författning.

Nämnden har tagit del av de handlingar i ärendet som avser hemlig dataavläsning. Med anledning av vissa iakttagelser har nämnden ställt frågor till den handläggande åklagaren.

Med bistånd av Polismyndigheten har nämnden även kontrollerat verkställigheten av aktuella tillstånd i ärendet. Polismyndigheten har vidare besvarat skriftliga frågor om verkställigheten.

2. Rättsliga utgångspunkter

2.1. Preventiva tvångsmedel

Med preventiv tvångsmedelsanvändning avses tvångsåtgärder som vidtas utanför en förundersökning i de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet. Den verksamheten utgörs i huvudsak av insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts.¹

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och i 7 och 8 §§ lagen om hemlig dataavläsning regleras användningen av preventiva tvångsmedel i syfte att förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet. Före den 1 oktober 2023 fick preventiva tvångsmedel enligt preventivlagen och de angivna bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning användas endast för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet som i huvudsak tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Den 1 oktober 2023 utökades tillämpningsområdet för preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Preventiva tvångsmedel får numera, enligt en tidsbegränsad reglering, användas även för att förhindra vissa särskilt

¹ Se bl.a. prop. 2022/23:126 s. 62.

utpekade brott som normalt hanteras av Polismyndigheten och Tullverket (1 a § preventivlagen och 7 § första stycket andra punkten lagen om hemlig dataavläsning).²

2.2. Tillstånd till preventiv hemlig dataavläsning

Frågor om tillstånd till hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren (14 § lagen om hemlig dataavläsning).

Användningen av preventiv hemlig dataavläsning förutsätter att vissa i lagen angivna kvalifikationskrav är uppfyllda. Tillstånd till preventiv hemlig dataavläsning enligt det utökade tillämpningsområdet får bl.a. beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att viss brottslig verksamhet kommer att utövas inom en organisation eller grupp och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Vidare krävs det att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen (7 § första stycket andra punkten lagen om hemlig dataavläsning).

Av begreppet brottslig verksamhet följer att regleringen inte ställer något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta något av vissa i preventivlagen särskilt utpekade brott.³

Kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet innebär att en riskbedömning ska göras i förhållande till gruppen eller organisationen. Bedömningen att det finns påtaglig risk för viss brottslighet får inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter som finns vid beslutstillfället, t.ex. uttalanden, hotelser eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas.⁴ Att risken ska vara påtaglig innebär ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas.⁵

Utöver den riskbedömning som ska göras i förhållande till gruppen eller organisationen ska en riskbedömning göras i förhållande till den person som

² Lagen om hemlig dataavläsning gäller till utgången av mars 2025. I betänkandet Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78) föreslås att lagen ska fortsätta att gälla utan någon begränsning i tid. Bestämmelsen i 1 a § preventivlagen är tidsbegränsad till den 1 oktober 2028.

³ Se prop. 2022/23:126 s. 229. Inom det utökade tillämpningsområdet kan preventiva tvångsmedel användas för vissa särskilt allvarliga brott som anges i 1 a § preventivlagen.

⁴ Se prop. 2022/23:126 s. 79.

⁵ Se prop. 2022/23:126 s. 229.

preventiva tvångsmedel ska riktas mot. Det krävs då att det kan befaras att personen tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen och medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Omständigheter som kan tala för att det finns en fara för att framtida brott främjas kan exempelvis vara den ställning som personen har i organisationen (t.ex. ledare) eller om personen tidigare dömts för brott som är relevant i sammanhanget.⁶ Enbart att tillhöra en grupp eller organisation är inte tillräckligt för att använda preventiva tvångsmedel mot personen i fråga.⁷

3. Nämndens iakttagelser och bedömning

Av de handlingar i ärendet som nämnden har tagit del av framgår inledningsvis följande. I syfte att förhindra brottslig verksamhet som innefattar ett flertal särskilt allvarliga brott har tre tillstånd till preventiv hemlig dataavläsning beviljats efter ansökan från åklagaren. Hemlig dataavläsning har i samtliga tillstånd avsett fysiska informationssystem i form av mobiltelefoner. Mobiltelefonerna har kopplats till två personer som enligt underrättelseuppgifter bedömts tillhöra eller verka för en viss gruppering. Ansökningarna och tillstånden har omfattat uppgiftstyperna 1–3 och 6–7 i 2 § lagen om hemlig dataavläsning.

I ärendet har nämnden iakttagit brister i den första ansökan om preventiv hemlig dataavläsning. Vidare har nämnden uppmärksammat bristande dokumentation i två avseenden. Iakttagna brister redovisas nedan.

3.1. Brister i en ansökan om preventiv hemlig dataavläsning

I första ansökan om och tillståndet till hemlig dataavläsning har det inte angetts vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tvångsåtgärden. Åklagaren har på fråga från nämnden uppgett att det beror på förbiseende att den brottsliga verksamheten inte angetts i ansökan. Åklagaren har vidare förklarat att ansökan omfattat den brottsliga verksamhet som framgår av Polismyndighetens framställan samt att den brottsliga verksamheten berördes i samband med rättens prövning.

Nämnden konstaterar till att börja med att den brottsliga verksamheten som anges i Polismyndighetens framställan innefattar sådana brott som kan ligga till grund för preventiv hemlig dataavläsning enligt det utökade tillämpningsområdet. I framställan anges emellertid även mordbrand, vilket inte är ett

⁶ Jfr prop. 2022/23:126 s. 229.

⁷ Jfr prop. 2013/14:237 s. 197.

brott som omfattas av det utökade tillämpningsområdet.⁸ Nämnden vill mot den bakgrunden understryka att åklagaren ansvarar för att den brottsliga verksamhet som åberopas till stöd för en ansökan om preventiva tvångsmedel endast innefattar tillståndsgrundande brott.

När det sedan gäller ansökans utformning får det inte finnas några tveksamheter om vilken brottslig verksamhet som legat till grund för ett beslut om preventiva tvångsmedel. Eftersom rätten vanligtvis antecknar sitt beslut om hemliga tvångsmedel direkt på åklagarens ansökan får ansökans utformning betydelse för tillståndet. Enligt nämnden ska det därför tydligt anges i ansökan om preventiva tvångsmedel vilken typ av brottslig verksamhet som ligger till grund för tvångsåtgärden. Att uppgiften om brottslig verksamhet tydligt anges i ansökan och tillståndet är också nödvändigt för att nämnden i efterhand ska kunna granska tvångsmedelsanvändningen.

Nämnden noterar att åklagaren i de senare ansökningarna i ärendet tydligt specificerat vilken brottslig verksamhet som avsetts att förhindras, vilket är positivt.

3.2. Bristande dokumentation av omständigheterna som legat till grund för ansökningarna om preventiv hemlig dataavläsning

Åklagaren har, beträffande de omständigheter som har legat till grund för respektive ansökan om preventiv hemlig dataavläsning, hänvisat till framställningar från Polismyndigheten. I dessa framställningar beskrivs bl.a. följande. Under en period på några månader har det inträffat ett flertal allvarliga våldsdåd som enligt underrättelseuppgifter bedöms vara kopplade till en pågående konflikt mellan personer inom ett tidigare kriminellt nätverk. Våldsdåden bedöms vara initierade av personer från en viss gruppering. Underrättelseuppgifter talar för att personer inom denna gruppering kommer att utsättas för vedergällning. De två personer som preventiv hemlig dataavläsning riktats mot bedöms enligt underrättelseuppgifter på olika sätt verka för den aktuella grupperingen.

Enligt nämnden är de omständigheter som i framställningarna åberopats till stöd för att det föreligger påtaglig risk för viss brottslig verksamhet knapphändiga. Det framgår inte varför det funnits en påtaglig risk för att samma typ av brottslighet som tidigare förekommit kommer att utövas inom den aktuella

⁸ Se 7 § första stycket andra punkten lagen om hemlig dataavläsning och 1 a § preventivlagen gällande vilka särskilt allvarliga brott som faller inom det utökade tillämpningsområdet. Mordbrand kan under vissa förutsättningar ligga till grund för preventiv hemlig dataavläsning enligt bl.a. 7 § första stycket andra punkten lagen om hemlig dataavläsning och 1 § preventivlagen. Inget i ärendet talar dock för att denna bestämmelse har åberopats av åklagaren.

grupperingen igen. Vidare anser nämnden att det utifrån framställningarna är svårt att utläsa varför preventiv hemlig dataavläsning riktats mot en av personerna, utöver att han har koppling till personer inom aktuell gruppering. Ansvarig åklagare har därför ombetts att utveckla vilka faktiska omständigheter som har legat till grund för de riskbedömningar som gjorts vid respektive ansökningstillfälle.

Åklagaren har i ett yttrande till nämnden gjort vissa förtydliganden avseende de riskbedömningar som gjorts gällande den brottsliga verksamhet som kan komma att utövas inom den aktuella grupperingen och en av de personer som hemlig dataavläsning har riktats mot.

Med beaktande av uppgifterna i ärendet och det som beskrivs i åklagarens yttrande invänder inte nämnden mot att det i det aktuella ärendet funnits förutsättningar att använda preventiv hemlig dataavläsning i syfte att förhindra viss allvarlig brottslig verksamhet. Enligt nämnden borde dock de faktiska omständigheter som har legat till grund för ansökningarna på ett tydligare sätt ha beskrivits och dokumenterats i ärendet. Att sådana omständigheter dokumenteras i ärendet är viktigt eftersom rätten i huvudsak grundar sitt beslut på det skriftliga underlag som åklagaren ger in.⁹ Det är också avgörande för att nämnden i efterhand ska kunna kontrollera tvångsmedelsanvändningen.

3.3. Bristande dokumentation av upplysningar gällande underrättelseuppgifternas tillförlitlighet

I framställningarna som har legat till grund för de aktuella ansökningarna om preventiv hemlig dataavläsning har det hänvisats till underrättelseuppgifter utan några närmare upplysningar som är av betydelse för att kunna bedöma uppgifternas tillförlitlighet.

I samband med att tillämpningsområdet för preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning utökades hänvisade lagstiftaren till de krav som Högsta domstolen i NJA 2009 s. 917 har ställt på utredningen om de faktiska omständigheter som ligger till grund för en ansökan om preventiv tvångsmedelsanvändning.¹⁰ I avgörandet uttalar Högsta domstolen att det för varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. Gällande information som härrör från en uppgiftslämnare

⁹ Jfr Lindberg, Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur de får användas? 5 uppl., Norstedts Juridik 2022, s. 586.

¹⁰ Se prop. 2022/23:126 s. 79.

bör det enligt Högsta domstolen lämnas upplysningar som är av betydelse för att bedöma uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt.

Nämnden har mot denna bakgrund ställt frågor till åklagaren gällande underrättelseuppgifternas tillförlitlighet och uppgiftslämnarnas trovärdighet i det aktuella ärendet. Åklagaren har då lämnat kompletterande information om underrättelseuppgifterna och förklarat att underrättelseuppgifternas tillförlitlighet och uppgiftslämnarnas trovärdighet har berörts i samband med rättens tillståndsprövningar. Åklagaren har även uppgett att uttrycket ”underrättelser talar för”, som använts i framställningarna, enligt hennes uppfattning motsvarar möjligen/troligen/sannolikt som underrättelsetjänsten använder för sin bedömning av tillförlitlighet och trovärdighet.

Nämnden konstaterar inledningsvis att möjligen, troligen och sannolikt är tre olika bedömningsbegrepp med olika innebörd.¹¹ Åklagarens förklaring i den delen har därför inte lett till något förtydligande. Att uttrycket ”underrättelser talar för” använts i stället för att hänvisa till etablerade bedömningsbegrepp har enligt nämnden medfört att det utifrån handlingarna i ärendet varit svårt att avgöra vilken bedömning de brottsbekämpande myndigheterna har gjort i förhållande till aktuella underrättelseuppgifter.

Efter att ha tagit del av åklagarens kompletterande information om underrättelseuppgifterna ifrågasätter nämnden inte den utredning som har legat till grund för ansökingarna. Enligt nämnden har emellertid de upplysningar som behövs för att bedöma underrättelseuppgifternas tillförlitlighet inte dokumenterats tillräckligt i ärendet. I det underlag som ligger till grund för en ansökan om preventiva tvångsmedel bör det enligt nämnden, bl.a. med beaktande av att vissa uppgifter kan vara särskilt känsliga, så långt möjligt lämnas information om underrättelseuppgifternas ursprung, exempelvis om de inhämtats genom källdrivning, spaning eller inom ramen för ett internationellt samarbete. I linje med vad Högsta domstolen har uttalat i ovan nämnda avgörande bör det, om det är fråga om uppgiftslämnare, även redovisas en bedömning av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet. Enligt nämnden är det då fördelaktigt att använda de bedömningsbegrepp som redan används inom de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Om det vid rättens sammanträde muntligen lämnas relevanta uppgifter som inte framgår av det skriftliga underlaget bör uppgifterna, på lämpligt sätt, dokumenteras i ärendet kort

¹¹ Jfr Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – verksamhet, process och begrepp, PM 2021:17 Saknr 493, s.59-60.

efter att beslutet är fattat.¹² Nämnden betonar därmed, ännu en gång, vikten av att de uppgifter som är av betydelse för tillståndsprövningen på något sätt dokumenteras i ärendet.

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), Eva Mellander Tell, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Anna Ekström, Matheus Enholm, Stephen Jerand, Jon Karlfeldt, Helene Odenjung och Per Schöldberg (enhälligt).

Föredragande: Sarah Borggren

Expedition till:

Malmö åklagarkammare (AMR-9507-23)
Polismyndigheten, rättsavdelningen (HD5900-62/2024)

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen

¹² Se bl.a. nämndens uttalande den 12 december 2023 ”Användning av hemlig dataavläsning i ett tvångsmedelsärende vid Åklagarkammaren i Gävle” (dnr 41-2023).