



Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Karlstad

Sammanfattning

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Karlstad. Granskningen har omfattat ett antal tvångsmedelsärenden som handlagts under åren 2022–2024.

Granskningen har visat att tvångsmedelsärendena i huvudsak har handlagts i enlighet med lag och annan författning. Nämnden framhåller särskilt att hanteringen av underrättelser till enskilda i stora delar har varit utan anmärkning. Det har vidare överlag varit god ordning i de granskade tvångsmedelsärendena.

Nämnden har dock iakttagit en ansökan om hemlig avlyssning som varit mer omfattande än nödvändigt. Vidare har nämnden uppmärksammat bristande dokumentation vid ansökningar och beslut om hemliga tvångsmedel. Det har också förekommit vissa brister i dokumentationen av hanteringen av underrättelser till enskilda.

Därutöver har granskningen visat brister när det gäller tidpunkten för beslut om förstöring av material från hemliga tvångsmedel. Bland annat har det i ett preventivärende enligt nämnden inte funnits anledning att bevara material från användningen av hemliga tvångsmedel med hänvisning till att vissa uppgifter överlämnats som överskottsinformation till en förundersökning. Vidare har det i hälften av de granskade ärendena där hemliga tvångsmedel använts under en förundersökning fattats sena beslut om förstöring. Enligt nämnden är det oacceptabelt. Nämnden förutsätter att de åtgärder som kammaren har vidtagit leder till en lagenlig hantering av material från användning av hemliga tvångsmedel framöver.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Granskningen	3
2. Rättsliga utgångspunkter	4
2.1. Inledning	4
2.2. Hemlig avlyssning	4
2.3. Hemlig övervakning	4
2.4. Interimistiska beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning.....	5
2.5. Särskilt om tillträde till intrångskyddade platser vid hemlig kameraövervakning	5
2.6. Underrättelser till enskilda	6
2.7. Uppgift om användning av hemliga tvångsmedel när åtal väcks	7
2.8. Förstöring av material från hemliga tvångsmedel.....	7
2.9. Särskilt om hur överskottsinformation bör överlämnas.....	8
2.10. Dokumentation.....	9
3. Nämndens iakttagelser och bedömning	9
3.1. Övergripande synpunkter	9
3.2. En ansökan om hemlig avlyssning har varit mer omfattande än nödvändigt.....	10
3.3. Bristande dokumentation vid ansökningar och beslut om hemliga tvångsmedel.....	11
3.3.1 Omständigheter som föranlett interimistiska beslut har inte dokumenterats	11
3.3.2 Samtycke för att tillträda intrångskyddad plats har inte dokumenterats ..	12
3.3.3 Övriga dokumentationsbrister.....	12
3.4. Vissa brister i dokumentationen av underrättelsehanteringen	13
3.4.1 När information om hemliga tvångsmedel lämnats vid förhör eller vid slutdelgivning.....	13
3.4.2 Vid löpande underrättelseprövningar	14
3.5. Brister när det gäller tidpunkten för beslut om förstöring.....	15
3.5.1 Beslut om förstöring innan ett mål avgjorts slutligt	15
3.5.2 Bevarande av material i ett preventivärende när uppgifter överlämnats som överskottsinformation	15
3.5.3 Flera sena beslut om förstöring.....	16
4. Beslut.....	17

1. Granskningen

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) beslutade den 25 mars 2024 att granska hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Karlstad.

Syftet med granskningen var att kontrollera om hanteringen av hemliga tvångsmedel har skett i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden har särskilt granskat om det funnits rättsliga förutsättningar för ansökningar om hemliga tvångsmedel, om bestämmelserna om underrättelser till enskilda har följts och om upptagningar och uppteckningar (material) från användningen av hemliga tvångsmedel har förstörts i rätt tid. Nämnden har även granskat om vidtagna åtgärder har dokumenterats på ett tillfredställande sätt.

Granskningen har omfattat totalt 14 tvångsmedelsärenden som handlagts under åren 2022–2024. Flertalet av ärendena avsåg hemliga tvångsmedel som användes under en förundersökning enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken (RB). Två av ärendena avsåg hemliga tvångsmedel som användes i syfte att förhindra allvarlig brottslighet enligt 1 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

Granskningen inleddes med ett digitalt möte med kammarledningen. Därefter har nämnden tagit del av kopior av tvångsmedelshandlingar från aktuella ärenden. Skriftliga och muntliga frågor har ställts till berörda åklagare och i förekommande fall kammarledningen med anledning av vissa iakttagelser som gjorts. Nämnden har även tagit del av skriftliga rutiner för hanteringen av hemliga tvångsmedel vid kammaren.

Inom ramen för detta ärende har nämnden inte kontrollerat hur tillstånd till hemliga tvångsmedel verkställts. I ett av de granskade tvångsmedelsärendena har nämnden dock tagit del av uppgifter i ett förundersökningsprotokoll som tyder på att Polismyndigheten har verkställt tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) utanför beslutade tillståndsperioder. I ett annat av de granskade tvångsmedelsärendena har nämnden tagit del av en anteckning om att Polismyndigheten fortsatt att verkställa hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) i tiden efter det att åklagaren beslutat att tillfälligt avbryta avlyssningen. Nämnden avser att utreda förhållandena i tillsynsärenden mot Polismyndigheten.

2. Rättsliga utgångspunkter

2.1. Inledning

Granskningen av hemliga tvångsmedel i detta ärende har avsett tillämpning av bestämmelser i 27 kap. RB i dess lydelse före den 1 oktober 2023 och bestämmelser i preventivlagen i dess lydelse före den 1 september 2024.

2.2. Hemlig avlyssning

Hemlig avlyssning får, om någon är skäligen misstänkt för brottet, användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt vissa särskilt angivna brott (27 kap. 18 § andra stycket RB).¹ Hemlig avlyssning får också användas vid förundersökning om annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (den s.k. straffvärdeventilen i 27 kap. 18 § andra stycket punkt 9 RB).²

Vid all tvångsmedelsanvändning gäller behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt förarbetena inbegriper detta bl.a. att det vid hemlig avlyssning måste göras en noggrann prövning av om åtgärden är nödvändig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet eller om syftet kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd. En utgångspunkt är att pröva om det kan räcka med att använda hemlig övervakning i stället för hemlig avlyssning.³ Utöver det som följer av behovsprincipen och proportionalitetsprincipen får hemlig avlyssning endast användas om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket RB). Detta innefattar ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig och att resultatet av avlyssningen i princip inte får vara åtkomligt med mindre ingripande metoder.⁴

2.3. Hemlig övervakning

Hemlig övervakning får, om någon är skäligen misstänkt för brottet, användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt vissa andra särskilt angivna brott (27 kap. 19 § tredje stycket och 20 § första stycket RB). Hemlig övervakning får därutöver användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet om

¹ Sedan den 1 oktober 2023 får hemlig avlyssning, under vissa förutsättningar, även användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott (se nuvarande lydelse av 27 kap. 18 b § RB).

² Sedan den 1 oktober 2023 finns även en straffvärdeventil som innebär att hemlig avlyssning, under vissa förutsättningar, får användas om det kan antas att flera brotts samlade straffvärde överstiger två års fängelse (se nuvarande lydelse av 27 kap. 18 a § andra stycket punkt 22 RB).

³ Se prop. 1988/89:124 s. 66.

⁴ Se prop. 1988/89:124 s. 44.

åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § andra stycket RB). Hemlig övervakning får då endast användas vid förundersökning om brott som kan föranleda hemlig avlyssning (27 kap. 19 § fjärde stycket RB).

Hemlig övervakning som riktas mot någon som är skäligen misstänkt får avse ett telefonnummer eller annan adress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte (27 kap. 20 § första stycket punkt 1 RB). Övervakningen får också avse ett telefonnummer eller annan adress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 20 § första stycket punkt 2 RB). Vid hemlig övervakning för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet finns i lag ingen begränsning angående mot vem tvångsåtgärden får riktas.

2.4. Interimistiska beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning

Som huvudregel prövas frågor om tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av rätten på ansökan av åklagare (27 kap. 21 § första stycket RB). Under vissa förutsättningar får tillstånd till hemliga tvångsmedel ges av åklagaren i avvaktan på rättsens beslut. En förutsättning för ett sådant interimistiskt beslut är att det kan befaras att inhämtande av rättsens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen (27 kap. 21 a § första stycket RB). Bestämmelsen ska tillämpas endast i situationer där ändamålet med tvångsmedlet riskerar att gå förlorat om rättsens tillstånd skulle avvaktas. Så kan exempelvis vara fallet när en misstänkt person använder sig av ett telefonnummer som inte omfattas av ett tidigare meddelat tillstånd beträffande samma person. Möjligheten att fatta interimistiska beslut bör framförallt tillgripas vid tidpunkter då det inte är möjligt med en domstolsprövning inom domstolens öppettider. Behov av interimistiska beslut kan även uppstå under domstolens öppettider. Så kan fallet vara om ett sammanträde inte kan hållas tillräckligt snabbt, exempelvis om det tar tid att uppfylla kravet på att ett offentligt ombud ska medverka vid sammanträdet.⁵

2.5. Särskilt om tillträde till intrångskyddade platser vid hemlig kameraövervakning

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning finns i 27 kap. 20 a–c §§ RB. Ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning omfattar inte i sig ett tillstånd att bereda sig tillträde till den plats som ska övervakas. Om avsikten är att installera kameraövervakningsutrustning på en plats som annars

⁵ Se prop. 2011/12:55 s. 131 och prop. 2013/14:237 s. 182–183.

skyddas mot intrång, exempelvis ett trapphus, måste tillåtelse inhämtas från den person som förfogar över platsen. Ett sådant medgivande bör inhämtas innan ansökan om hemlig kameraövervakning lämnas till rätten.⁶ Om en plats ska bli föremål för både hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning får ett tillträdestillstånd meddelas för att verkställande myndigheter ska kunna skaffa sig tillträde till och installera teknisk utrustning på platsen (27 kap. 25 a § RB).⁷ Att bereda sig till tillträde till en intrångskyddad plats utan samtycke från behörig person eller ett särskilt tillträdestillstånd kan vara straffbart enligt bl.a. 4 kap. 6 § brottsbalken.

2.6. Underrättelser till enskilda

Bestämmelser om underrättelse till enskild med anledning av att hemliga tvångsmedel har använts finns i 27 kap. 31–33 §§ RB och i 16–18 §§ preventivlagen. Syftet med bestämmelserna är att ge den som har 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 har varit en rättsstridig åtgärd.⁸ Underrättelsen ska därför innehålla vissa särskilda uppgifter om bl.a. vilket tvångsmedel som använts, när tvångsmedlet använts och i vissa fall vilken adress eller utrustning som åtgärden har avsett (27 kap. 32 § RB och 17 § preventivlagen).

Utgångspunkten är att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om den användning av hemliga tvångsmedel som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket RB). Detsamma gäller den som varit utsatt för hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra vissa allvarliga brott enligt 1 § första stycket punkt 7 eller 1 a § preventivlagen (16 § första stycket preventivlagen).⁹

Det finns ett antal undantag från underrättelseskyldigheten. Ett vanligt undantag är att en underrättelse inte behöver lämnas om det råder förundersökningssekretess eller viss annan sekretess för uppgifterna (27 kap. 33 § RB och 18 § preventivlagen). I Riksåklagarens riktlinjer om underrättelser om hemliga tvångsmedel¹⁰ och Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om

⁶ Se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25 ”Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden”, publicerad i augusti 2022, s. 8–9.

⁷ Sedan den 1 oktober 2023 finns en möjlighet för rätten att meddela tillträdestillstånd enbart för hemlig kameraövervakning (se nuvarande lydelse av 27 kap. 25 a § första stycket RB).

⁸ Se prop. 2006/07:133 s. 30.

⁹ Sedan den 1 september 2024 omfattar även underrättelseskyldigheten hemliga tvångsmedel som använts enligt 1 b § första stycket punkt 6 och 1 c § preventivlagen, se prop. 2023/24:117 s. 194.

¹⁰ RÅR 2012:1.

hemliga tvångsmedel¹¹ finns närmare uppgifter om hur prövningen av om sekretess hindrar en underrättelse ska gå till. Enligt riktlinjerna ska varje prövning av om sekretess hindrar en underrättelse dokumenteras. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning anges att de skäl som åklagaren lagt till grund för sin bedömning ska kunna utläsas av beslutet.

En underrättelse behöver inte heller lämnas om den som varit föremål för hemliga tvångsmedel redan har fått ta del av eller tillgång till samtliga uppgifter som ska ingå i en underrättelse (se 27 kap. 31 § femte stycket RB och 16 § tredje stycket preventivlagen). Undantaget har framför allt betydelse för det fall en misstänkt eller åtalad person får del av samtliga uppgifter som ska ingå i en underrättelse genom reglerna om rätt till insyn i förundersökningsmaterialet eller på annat sätt, t.ex. genom att han eller hon fått del av uppgifterna vid ett förhör.¹²

2.7. Uppgift om användning av hemliga tvångsmedel när åtal väcks

Bestämmelser om den misstänktes och åtalades rätt till insyn i förundersökningen finns i 23 kap. RB. I samband med s.k. slutdelgivning har den misstänkte rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen. Något åtal får inte beslutas innan detta har skett (23 kap. 18 a § RB). Nämnden har tidigare uttalat att rätten till insyn innebär att den misstänkte har en ovillkorlig rätt att senast när åtal beslutas få ta del av uppgiften att ett hemligt tvångsmedel använts under utredningen av den gärning för vilken åtal väckts.¹³

2.8. Förstöring av material från hemliga tvångsmedel

Enligt 27 kap. 24 § andra stycket RB ska upptagningar och uppteckningar, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. I de delar materialet är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för detta ändamål. Materialet ska därefter förstöras.¹⁴

¹¹ Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25 ”Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden”, publicerad i augusti 2022, s. 64–66.

¹² Se prop. 2006/07:133 s. 84 och 96.

¹³ Se bl.a. nämndens uttalande den 13 oktober 2016 ”Åtalads rätt till partsinsyn såvitt avser uppgift om användning av hemligt tvångsmedel” (dnr 92-2015).

¹⁴ Den 1 oktober 2023 togs möjligheten att förstöra material som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt bort. Endast om den misstänkte medger det får material förstöras innan förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. Se prop. 2022/23:126 s. 182–184.

Motsvarande reglering om bevarande finns i 13 § andra stycket preventivlagen.¹⁵ Där anges att upptagningar och uppteckningar, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, ska 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 de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Genom reglerna om förstöring ska det säkerställas att material från hemliga tvångsmedel inte bevaras i större utsträckning eller under längre tid än nödvändigt.¹⁶ När det gäller ärenden där hemliga tvångsmedel har använts under en förundersökning har nämnden tidigare uttalat att en tidsutdräkt på två månader innebär att beslutet om förstöring inte har fattats med erforderlig skyndsamhet förutsatt att det inte funnits särskilda omständigheter som motiverat att beslutet dröjt.¹⁷

2.9. Särskilt om hur överskottsinformation bör överlämnas

I 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen regleras möjligheten att använda uppgifter som framkommer vid användningen av hemliga tvångsmedel och som gäller något annat förhållande än det brott eller den brottsliga verksamhet som legat till grund för tillståndet, s.k. överskottsinformation.¹⁸ Det är endast åklagare som får besluta om användning av överskottsinformation.¹⁹

Det finns inga författningsbestämmelser om hur uppgifter som utskilts som överskottsinformation ska överlämnas till ett annat ärende. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning anges dock att det i ett beslut om överskottsinformation ska preciseras vilket material som avses och hur informationen rent praktiskt ska överlämnas. Vidare framgår bl.a. följande avseende hur överskottsinformationen ska hanteras. Det är lämpligt att kopiera överskottsinformationen till ett särskilt lagringsmedium. På så sätt kan material i den ursprungliga förundersökningen förstöras utan hinder av att överskottsinformationen bevaras. Den överlämnade överskotts-

¹⁵ Sedan den 1 september 2024 finns regleringen om bevarande i 14 § preventivlagen. Ändringarna innebär att utöver upptagningar och uppteckning omfattas även kopior av enskilda handlingar av bestämmelsen. Se prop. 2023/24:117 s. 194.

¹⁶ Se prop. 1988/89:124 s. 69. Nuvarande bestämmelse i 27 kap. 24 § RB ger tydligare uttryck för att material från hemliga tvångsmedel ska bevaras på ett sådant sätt att rätten till en rättvis rättegång kan tillvaratas, se prop. 2022/23:126 s. 183–184.

¹⁷ Se bl.a. nämndens uttalande den 21 september 2022 ”Granskning av ärenden vid Åklagarmyndigheten i vilka hemlig kameraövervakning använts” (dnr 151-2019).

¹⁸ Se prop. 2004/05:143 s. 13 och prop. 2013/14:237 s. 123.

¹⁹ Sedan den 1 oktober 2023 får överskottsinformation användas utan särskilda begränsningar för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet, se prop. 2022/23:16 s. 232.

information ska sedan förstöras genom beslut av förundersökningsledaren i den nya förundersökningen när den förundersökningen lagts ned eller avslutats, eller om åtals väckts, målet avgjorts slutligt. I beslutet om överskottsinformation bör därför den mottagande åklagaren erinras om ansvaret för att förstöra den information som har överlämnats.²⁰

2.10. Dokumentation

I 19 § preventivlagen finns ett lagstadgat krav på att beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras. Bestämmelsen tillkom i syfte att stärka den enskildes möjlighet till efterkontroll samt förutsättningarna för tillsyn.²¹ Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) ska uppgifter om hemliga tvångsmedel registreras i ett tvångsmedelsdiarium (3 §). Av föreskrifterna följer vidare att de uppgifter som krävs för att kunna följa handläggningen av ett ärende ska registreras i diariet (6 §).

3. Nämndens iakttagelser och bedömning

3.1. Övergripande synpunkter

Granskningen visar att tvångsmedelsärendena i huvudsak har handlagts i enlighet med lag och annan författning. Nämnden vill särskilt framhålla att hanteringen av underrättelser till enskilda som varit föremål för hemliga tvångsmedel i stora delar varit utan anmärkning. De underrättelser som har granskats innehåller nödvändiga och korrekta uppgifter om tvångsmedelsanvändningen. I enstaka fall då underrättelseprövningarna har lett till beslut om att underlåta att underrätta enskilda har nämnden informerats om detta på föreskrivet sätt. Vidare har det överlag varit god ordning i de tvångsmedelsärendena som granskats. Exempelvis har beslut om överskottsinformation dokumenterats noggrant.

Nämnden har dock iakttagit en ansökan om hemlig avlyssning som varit mer omfattande än nödvändigt. Vidare har nämnden uppmärksammat bristande dokumentation vid ansökningar och beslut om hemliga tvångsmedel. Det har också förekommit vissa brister i dokumentationen av hanteringen av underrättelser till enskilda. Slutligen har granskningen visat brister när det

²⁰ Se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25 ”Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden”, publicerad i augusti 2022, s. 21 och 38.

²¹ Se prop. 2022/23:126 s. 180–182. Den dokumentationsskyldigheten infördes den 1 oktober 2023. Samtidigt infördes motsvarande krav för hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken (se nuvarande lydelse av 27 kap. 35 § RB).

gäller tidpunkten för beslut om förstöring av material från hemliga tvångsmedel. Iakttagna brister redovisas i det följande.

3.2. En ansökan om hemlig avlyssning har varit mer omfattande än nödvändigt

I ett ärende har åklagaren ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig avlyssning i en förundersökning avseende mordbrand. Tillståndet har omfattat både historisk tid och realtid. I polisens framställan, som bifogats ansökan, beskrivs att det finns en person som är skäligen misstänkt för brottet och att han anhölls kort efter gärningen men därefter försattes på fri fot. Under avsnittet i framställan där det anges varför det är av synnerlig vikt för den fortsatta utredningen att framställan beviljas anges följande. Det är av synnerlig vikt att via förhör med personer i den misstänktes bekantskapskrets försöka få fram uppgifter och konstatera via samtal att bevisningen når upp till sannolika skäl. Att konstatera brandens startplats är problem då rasrisk föreligger.

Enligt nämnden framgår det inte tydligt av det som anges i framställan att hemlig avlyssning varit av synnerlig vikt för utredningen. Efter frågor om ansökan har åklagaren, som nämnden uppfattat henne, uppgett i huvudsak följande. Syftet med ansökan om hemliga tvångsmedel var att inhämta information som inte kunde fås på annat sätt. Genom att avlyssna den misstänktes samtal fanns en möjlighet att få information om gärningen och om den misstänktes eventuella inblandning. Genom att inhämta övervakningsuppgifter kunde bl.a. information om var den misstänkte befunnit sig erhållas. Det gjordes en gemensam ansökan för hemlig avlyssning och hemlig övervakning även om avsikten var att avlyssningen endast skulle äga rum i realtid och att övervakningen skulle avse historisk tid. Detta framhölls muntligen till domaren och framgår även av Polismyndighetens framställan. I ärendehanteringssystemet är det inte möjligt att ange olika tidsperioder i en ansökningshandling utan det måste i så fall upprättas flera handlingar, vilket är ett problem. Det hade varit önskvärt om det på ansökningshandlingarna hade skrivits ett förtydligande om de olika tidsperioderna med penna.

Nämnden anser att åklagaren har förtydligat att det vid tidpunkten för ansökan varit av synnerlig vikt för utredningen att använda hemlig avlyssning i realtid och hemlig övervakning avseende historisk tid. Av åklagarens svar framgår dock att det inte funnits behov att ta del av historiska uppgifter från hemlig avlyssning. Ansökan har således omfattat mer ingripande tvångsåtgärder än nödvändigt, vilket enligt nämnden inte är godtagbart. Eftersom domstolens beslut om tillstånd har antecknats direkt på ansökningshandlingarna har det fått till följd att även tillståndet omfattat mer ingripande

tvångsmedel än som varit påkallat. Nämnden konstaterar att det i den aktuella situationen inte funnits något hinder för åklagaren att upprätta två olika ansökningar, en för hemlig övervakning avseende historisk tid och en för hemlig avlyssning i realtid. En sådan hantering har iakttagits i andra granskade ärenden. Ett annat alternativ hade varit att åklagaren, som hon själv framfört, på något sätt tydliggjort de olika tidsperioderna för hemlig avlyssning och hemlig övervakning i ansökan.

Vidare anser nämnden att det är anmärkningsvärt att åklagaren verkar ha utgått från att verkställighet skulle ske utifrån de tidsperioder som angetts i Polismyndighetens framställan och de muntliga uppgifter som lämnats till domstolen i stället för det som antecknats i tillståndet. En sådan ordning skulle vara direkt felaktig och rättsosäker.

Sammanfattningsvis anser nämnden att åklagarens hantering förtjänar kritik.

3.3. Bristande dokumentation vid ansökningar och beslut om hemliga tvångsmedel

3.3.1 Omständigheter som föranlett interimistiska beslut har inte dokumenterats

I ett av de granskade ärendena har åklagaren, i en förundersökning avseende grov narkotikasmuggling, fattat två interimistiska beslut om hemlig avlyssning respektive hemlig övervakning av ett telefonnummer tillhörande en skäligen misstänkt. Besluten fattades på en vardag kl. 11.32 och fastställdes av rätten samma dag. Enligt nämnden har det utifrån dokumentationen i ärendet varit svårt att utläsa varför ändamålet med avlyssningen respektive övervakningen riskerade att gå förlorat om en domstolsprövning avvaktades. Nämnden har därför bett åklagaren att utveckla vilka överväganden som föregick de interimistiska besluten.

Åklagaren har i sitt svar uppgett bl.a. följande. De interimistiska besluten fattades av hans kollega. När den åklagaren tog kontakt med tingsrätten den aktuella dagen föreslog en rådman att åklagaren skulle fatta interimistiska beslut eftersom det inte var möjligt att utse ett offentligt ombud inom rimlig tid. Anledningen till att det var bråttom var att det kvällen innan, under pågående avlyssning, framkommit uppgifter om att den misstänkte hade kontakt med leverantörer av narkotikan och att en leverans var på ingång.

Enligt nämnden framgår det av åklagarens svar att det vid tidpunkten för de interimistiska besluten fanns risk för att ändamålet med tvångsåtgärderna skulle gå förlorat om domstolens prövning hade avvaktats. Nämnden ifrågasätter således inte att det fanns förutsättningar för att fatta aktuella beslut.

Däremot anser nämnden att det är en brist att de omständigheter som påkallat behovet av att fatta interimistiska beslut inte har dokumenterats i ärendet. Eftersom domstolsprövningen utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti bör det, som nämnden framhållit tidigare, i efterhand inte finnas några tveksamheter kring om det funnits rättsliga förutsättningarna att fatta ett sådant beslut.²²

I sammanhanget vill nämnden uppmärksamma att det i andra granskade ärenden finns exempel på interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel där dokumentationen av de omständigheter som legat till grund för besluten varit fullgod.

3.3.2 Samtycke för att tillträda intrångskyddad plats har inte dokumenterats

I ett ärende där tillstånd till hemlig kameraövervakning i ett trapphus har beviljats framgår det inte om Polismyndigheten haft tillåtelse att bereda sig tillträde till platsen. Åklagaren har, efter att nämnden frågat om det, uppgett att samtycke hade inhämtats från den som förfogar över platsen innan den tekniska utrustningen installerades.

Nämnden konstaterar att det är en brist att uppgiften om att samtycke inhämtats inte har dokumenterats i tvångsmedelsärendet. Som nämnden uttalat tidigare är det nödvändigt att den uppgiften på något sätt finns dokumenterad i ärendet för att förutsättningarna för hemlig kameraövervakning ska kunna kontrolleras i efterhand.²³

3.3.3 Övriga dokumentationsbrister

Under granskningen har nämnden, utöver i de fall som det redogjorts för, ställt frågor som på olika sätt berört de rättsliga förutsättningarna för att ansöka om hemliga tvångsmedel. Nämnden har bl.a. bett ansvarig åklagare att tydliggöra vilken eller vilka bestämmelser som legat till grund för ansökningar om hemlig övervakning. Det har rört sig om ett fall där straffvärdeventilen (27 kap. 19 § fjärde stycket och 18 § andra stycket punkt 9 RB) tillämpats utan att detta tydligt framgått av ansökan eller tillhörande framställan från Polismyndigheten. I ett annat fall har hemlig övervakning riktats mot ett telefonnummer tillhörande målsäganden i ärendet utan att det framgått att syftet med åtgärden varit att övervaka ett nummer som det funnits synnerlig anledning att anta att den misstänkte skulle kontakta. Nämnden har även, mot bakgrund av uppgifter i framställningar om hemlig övervakning, frågat

²² Se nämndens uttalande den 20 september 2023 "Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet" (dnr 154-2022).

²³ Se bl.a. nämndens uttalande den 21 september 2022 "Granskning av ärenden vid Åklagarmyndigheten i vilka hemlig kameraövervakning använts" (dnr 151-2019).

varför det utöver platsuppgifter fanns behov av att ta del av trafikuppgifter vid tidpunkten för ansökningarna. Av framställningarna framgick enbart att det fanns ett behov av att ta del av lokaliseringssuppgifter avseende de misstänkta mobiltelefoner.

Efter att nämnden tagit del av åklagarnas svar har det klarlagts att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i de aktuella fallen varit uppfyllda. För att det i efterhand inte ska uppstå oklarheter i detta avseende vill nämnden betona vikten av god dokumentation i tvångsmedelsärenden. Exempelvis anser nämnden att det i en ansökan om hemliga tvångsmedel tydligt bör anges vilken eller vilka bestämmelser som åberopas till stöd för ansökan. När det gäller det skriftliga underlag som bifogas en ansökan om hemlig övervakning omfattande både trafik- och lokaliseringssuppgifter bör det enligt nämnden vidare tydligt framgå att det är av synnerlig vikt för utredningen att ta del av båda typerna av övervakningsuppgifter.²⁴

De mallar som tillhandahålls i ärendehanteringssystemet påverkar visserligen utformningen av ansökningar men nämnden vill framhålla att det är viktigt att göra anpassningar till den aktuella situationen. Under granskningen har nämnden sett exempel på en sådan anpassning i en ansökan om hemlig övervakning som grundats på straffvärdeventilen. I det fallet hade åklagaren under rubriken ”Övrigt” i ansökan antecknat att det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att brottets straffvärde översteg fängelse i två år.

3.4. Vissa brister i dokumentationen av underrättelsehanteringen

3.4.1 När information om hemliga tvångsmedel lämnats vid förhör eller vid slutdelgivning

När det gäller information om hemliga tvångsmedel som lämnats till misstänkta vid förhör eller vid slutdelgivning har nämnden uppmärksammat följande. I tvångsmedelsärendena har det upprättats tjänsteanteckningar där det noterats när och hur den misstänkte fått information om att han eller hon varit föremål för hemliga tvångsmedel. Nämnden ser positivt på att det upprättats tjänsteanteckningar men har i fem fall behövt ställa kompletterande frågor för att säkerhetsställa att samtliga uppgifter som anges i 27 kap. 32 § RB alternativt 17 § preventivlagen hade lämnats. Av tjänsteanteckningarna framgår nämligen inte om den misstänkte informerats om under

²⁴ Se bl.a. nämndens uttalande den 25 mars 2024 ”Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Nyköping” (dnr 94-2023).

vilken tidsperiod som hemliga tvångsmedel använts och i vissa fall inte heller vilken brottsmisstanke som legat till grund för tvångsmedelsanvändningen. I ett fall har misstänkta personer enligt dokumentationen i ärendet fått del av information om att de har varit föremål för hemliga tvångsmedel först efter det att åtal väckts.

Efter att ha tagit del av åklagarnas svar kan nämnden konstatera att de misstänkta personerna i rätt tid fått del av nödvändiga uppgifter om de hemliga tvångsmedel som de har utsatts för. Enligt nämnden är det en lämplig rutin att i tjänsteanteckningar dokumentera att misstänkta personer har fått del av all nödvändig information om användningen av hemliga tvångsmedel vid förhör eller slutdelgivning. På så sätt kan nämnden säkerställa att fullständig information har lämnats utan att frågor behöver ställas i efterhand.²⁵

3.4.2 Vid löpande underrättelseprövningar

I ett ärende har åklagaren försummat att dokumentera vissa löpande beslut om att skjuta upp underrättelsen till den enskilde på grund av sekretess, vilket är en brist. I ett annat ärende har åklagaren, i ett beslut att skjuta upp underrättelsen till en enskild, antecknat att beslutet grundar sig på ett cirka tio månader gammalt underlag från Polismyndigheten. Nämnden har frågat om beslutet grundats på några mer aktuella omständigheter än de som framgår av underlaget. Åklagaren har redogjort för de uppgifter som varit av betydelse för sekretessbedömningen. Av svaret framgår bl.a. att åklagaren på grund av den pågående förundersökningen och insyn i Polismyndighetens arbete hade kännedom om att förhållandena var oförändrade sedan föregående sekretessprövning. Efter att ha tagit del av åklagarens svar har nämnden ingen invändning mot beslutet om att skjuta upp underrättelsen till den enskilde. Åklagaren borde dock ha antecknat att sekretessbedömningen även grundats på de omständigheter som åklagaren haft egen kännedom om.²⁶ Avsaknaden av dokumentation ger intryck av att beslutet om att skjuta upp underrättelsen till den enskilde inte föregåtts av någon faktisk sekretessprövning.

Sammanfattningsvis har det i ovanstående fall funnits brister i dokumentationen av de löpande underrättelseprövningarna. Det har fått till följd att det i efterhand varit svårt att avgöra om prövningarna fullgjorts på ett korrekt sätt.

²⁵ Jfr nämndens uttalande den 25 mars 2024 ”Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Nyköping” (dnr 94-2023).

²⁶ Jfr bl.a. nämndens uttalanden den 20 februari 2024 ”Granskning av tre tvångsmedelsärenden vid åklagarkammaren i Halmstad där enskilda inte underrättats om hemlig tvångsmedelsanvändning” (dnr 92-2023). Se även Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25, ”Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden”, publicerad i augusti 2022, s. 66.

3.5. Brister när det gäller tidpunkten för beslut om förstöring

3.5.1 Beslut om förstöring innan ett mål avgjorts slutligt

I ett ärende där åtal väckts mot två misstänkta har åklagaren fattat beslut om att förstöra material från användning av hemliga tvångsmedel innan det funnits ett avgörande som fått laga kraft. Åklagaren har på fråga från nämnden uppgett bl.a. följande. När han fattade beslutet om förstöring hade hovrätten meddelat sin dom. Målet fick dock laga kraft senare då Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Kammaren får inte någon underrättelse om att domar från hovrätten överklagas till Högsta domstolen innan det kommer ett beslut därifrån. Även om ett mål stannat i hovrätten dröjer det ofta flera månader innan kammaren får underrättelse om att målet vunnit laga kraft. Han utgick förmodligen från att målet var avslutat i och med att hovrätten hade meddelat sin dom.

Nämnden konstaterar att det från ett rättssäkerhetsperspektiv inte är godtagbart att material från användning av hemliga tvångsmedel, som är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, förstörs innan ett mål avgjorts slutligt. En sådan hantering har i vissa fall ansetts utgöra en kränkning av den misstänktes rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.²⁷ Från det perspektivet är det därför bra att målet i fråga aldrig prövades av högsta instans. Åklagaren har dock försummat sitt ansvar att kontrollera att det funnits ett avgörande som fått laga kraft innan beslutet om förstöring fattades. Nämnden förutsätter att den kontrollen alltid görs framöver.

3.5.2 Bevarande av material i ett preventivärende när uppgifter överlämnats som överskottsinformation

I ett ärende där hemlig avlyssning har använts i preventivt syfte har åklagaren fattat två beslut om att överlämna överskottsinformation till en pågående förundersökning. Besluten fattades några dagar efter det att tvångsmedelsanvändningen i preventivärendet hade avslutats. I besluten anges att överskottsinformationen överlämnas till en separat skyddsklassad mapp hos Polismyndigheten och att mottagande åklagare ansvarar för förstöring av den överlämnade informationen. När nämnden tog del av handlingarna i preventivärendet noterades att åklagaren inte hade fattat något beslut om att förstöra materialet från den hemliga avlyssningen. På fråga från nämnden har åklagaren uppgett att han bedömde att materialet behövde bevaras till dess att domen fått laga kraft i det ärende som

²⁷ Se Europadomstolens domar den 8 december 2009 i målet Janatuinen mot Finland (nr 28552/05) och den 30 juni 2009 i målet Natunen mot Finland (nr 21022/04).

överskottsinformationen överlämnats till, vilket inträffade efter att nämnden hade tagit del av handlingarna. Beslut om slutlig förstöring fattades inom två månader efter det att domen vann laga kraft.

Nämnden har inga invändningar mot de aktuella besluten om överskottsinformation. När det gäller bedömningen att invänta förstöring i preventivärendet till dess att det funnits ett avgörande som fått laga kraft i det mottagande ärendet vill nämnden dock framföra följande.

Av 13 § andra stycket preventivlagen framgår att i de delar upptagningar eller uppteckningar innehåller uppgifter 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.²⁸ Genom bestämmelsen säkerställs att överskottsinformation som överlämnats till en förundersökning bevaras på samma sätt som om uppgifterna hade inhämtats genom användning av hemliga tvångsmedel i samma förundersökning.²⁹ Enligt nämndens uppfattning ska bestämmelsen dock inte tolkas som att överskottsinformationen måste bevaras i det ursprungliga ärendet. Nämndens uppfattning ligger i linje med den hantering som rekommenderas i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning i fråga om överskottsinformation från en förundersökning.³⁰ Även om det i det aktuella fallet rör sig om överskottsinformation som överlämnats från underrättelseverksamhet till en förundersökning bör samma hantering enligt nämnden tillämpas. Eftersom överskottsinformationen i det aktuella fallet hade särskilts från preventivärendet och lagrats separat för att användas i förundersökningen anser nämnden att det, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, inte fanns anledning att bevara materialet i preventivärendet med hänsyn till förundersökningen. Materialet i preventivärendet borde alltså ha förstörts när det inte längre var av betydelse för att förhindra förestående brott.

3.5.3 Flera sena beslut om förstöring

I samtliga ärenden där förstöringsskyldigheten inträtt enligt 27 kap. 24 § andra stycket RB fanns beslut om förstöring. I hälften av dessa ärenden hade beslutet om förstöring dock fattats för sent. Besluten hade fattats mellan fyra månader och ett och ett halvt år efter det att förundersökningen lades ned eller avslutades eller, i de fall där åtal väckts, målet avgjordes slutligt. Under

²⁸ Sedan den 1 september 2024 regleras bevarande i 14 § preventivlagen.

²⁹ Jfr prop. 2004/05:143 s. 43–44, prop. 2005/06:177 s. 71–72 och SOU 2018:61 s. 212–214.

³⁰ Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25, "Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden", publicerad i augusti 2022, s. 38.

granskningen har det inte framkommit några särskilda omständigheter som motiverat dröjsmålen i de enskilda fallen.

Samtliga åklagare har uppgett att kammaren vid de aktuella tidpunkterna saknade ett administrativt stöd som bistod i bevakning av förstöring. Nämnden har förståelse för att avsaknad av administrativt stöd försvårat hanteringen. Enligt nämnden är det trots detta oacceptabelt att material från hemliga tvångsmedel i så många fall bevarats längre än nödvändigt.

På frågor från nämnden har kammarens ledning uppgett att det numera finns ett administrativt stöd som bistår åklagarna med bl.a. bevakning av att material från hemliga tvångsmedel inte bevaras för länge. Den allmänna uppfattningen på kammaren är att stödet fungerar mycket bra. Sedan granskningen inleddes har kammaren vidare börjat tillämpa områdeschefernas nationella rutiner för hemliga tvångsmedel som gäller bl.a. handläggningen av bevarande och förstörande.³¹ Kammaren har upplyst om att det i september 2024 har hållits en genomgång av de nya rutinerna för åklagare och handläggare som hanterar hemliga tvångsmedel.

Nämnden ser positivt på att kammaren har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med sena beslut om förstöring och förutsätter att dessa leder till en lagelig hantering av material från användning av hemliga tvångsmedel framöver.

Vad som i övrigt förekommit under granskningen föranleder inget uttalande från nämndens sida.

4. Beslut

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

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

³¹ De nationella rutinerna publicerades i juli 2024 av Åklagarmyndigheten.

Föredragande: Sarah Borggren

Expedition till:

Åklagarkammaren i Karlstad

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen