



**SÄKERHETS- OCH
INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN**

2012-05-23

**Redovisning av ett uppdrag angående Säkerhets-
och integritetsskyddsmyndighets tillsynsverksamhet
avseende användningen av hemliga tvångsmedel
(Dnr 97-2012)**

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

Redovisningens innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Uppdraget	3
3. Nämndens uppgifter	4
4. Redovisning av uppdraget	4
4.1 Tillsyn på nämndens eget initiativ	4
4.1.1 <i>Metodik</i>	4
4.1.2 <i>Tillsynens inriktning</i>	5
4.2 Tillsyn på begäran av enskilda	5
5. Iakttagelser och analys	6
5.1 Inledning	6
5.2 Ändrade förhållanden under verkställigheten m.m.	6
5.2.1 <i>Iakttagelser</i>	6
5.2.2 <i>Analys</i>	6
5.3 Underrättelser till enskilda	7
5.3.1 <i>Iakttagelser</i>	7
5.3.2 <i>Analys</i>	7
5.4 Användningen av överskottsinformation	7
5.4.1 <i>Iakttagelser</i>	7
5.4.2 <i>Analys</i>	7
5.5 Förstöring av upptagningar och uppteckningar	8
5.5.1 <i>Iakttagelser</i>	8
5.5.2 <i>Analys</i>	8
5.6 Avlyssningsförbudet vid s.k. försvararsamtal	9
5.6.1 <i>Iakttagelser</i>	9
5.6.2 <i>Analys</i>	9
5.7 Dokumentation	9
5.7.1 <i>Iakttagelser</i>	9
5.7.2 <i>Analys</i>	10
6. Avslutning	11

1. Sammanfattning

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsverksamhet har under året 2011 riktats särskilt mot de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Granskningen har gjorts från flera olika infallsvinklar. Tillsynen har omfattat såväl inspektioner som andra undersökningar. Den har inneburit att rutiner kartlagts i olika avseenden, att enskilda ärenden och interna föreskrifter kontrollerats och att regelverkets ändamålsenlighet analyserats. Tillsynen har även omfattat sådana lagenlighetskontroller som nämnden utför på begäran av enskilda personer.

Nämndens slutsats är att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt. Det finns vanligtvis bra rutiner och handläggningen präglas ofta av noggrannhet.

Nämnden har emellertid uppmärksammat brister i flera hänseenden. Bristerna kan sammanfattas på följande sätt.

- Åklagarna har olika uppfattning om när en hemlig teleavlyssning ska avbrytas i de fall den misstänkte frihetsberövas.
- Åklagarna tar i olika utsträckning del av sådan information som kommer in till en i beslag tagen mobiltelefon efter att den undersöks.
- Åklagarnas rättstillämpning av de regler som styr underrättelseskyldigheten till enskild förefaller inte vara enhetlig.
- Skyldigheten att besluta om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel åsidosätts i vissa fall. Polisen saknar rutiner för att säkerställa att även kopior av sådana upptagningar och uppteckningar förstörs.
- Polisen saknar rutiner för att säkerställa att avlyssningsförbudet av s.k. försvararsamtal iakttas.
- Myndigheternas dokumentation över åtgärder som vidtas i ärenden om hemliga tvångsmedel brister i flera avseenden.
- Lagstiftningen som reglerar frågor om användning av hemliga tvångsmedel är i vissa fall oprecis och ger utrymme för olika tolkningar. I vissa andra fall saknas regler i lag eller annan författning.

2. Uppdraget

Regeringen har i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens regleringsbrev för budgetår 2011 gett myndigheten i uppdrag att senast den 31 maj 2012 redovisa hur myndigheten under år 2011 bedrivit tillsynsverksamheten avseende användningen av hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser som myndigheten gjort på detta område. Redovisningen ska innehålla en sammanhållen beskrivning och analys utifrån de iakttagelser som myndigheten har gjort.

3. Nämndens uppgifter

Enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen) ska nämnden utöva tillsyn bl.a. över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Tillsynen syftar särskilt till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas (1 och 2 §§ tillsynslagen).

Nämnden är även skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och om tvångsmedelsanvändningen har skett i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen utförts (3 § tillsynslagen).

Om nämnden i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska nämnden anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Uppmärksammar nämnden felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot fysisk eller juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern. Finner nämnden omständigheter som Datainspektionen bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till inspektionen (20 § förordning [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden).

4. Redovisning av uppdraget

4.1 Tillsyn på nämndens eget initiativ

4.1.1 Metodik

Nämndens initiativärenden bedrivs huvudsakligen *tematiskt*, dvs. att tillsynen tar sin utgångspunkt i frågeställningar som utreds och granskas. Vid den tematiska tillsynen analyseras gällande författningar och vanligtvis hämtas interna föreskrifter och riktlinjer in från berörda myndigheter. Därefter undersöks rutiner och praktisk tillämpning, t.ex. genom frågeformulär som ställs till ansvariga tjänstemän eller genom en granskning av ett urval av myndigheternas ärenden. De fortsatta undersökningarna kan även innefatta samtal med enskilda tjänstemän eller frågor till andra myndigheter eller organisationer.

Nämnden genomför även *inspektioner* och *stickprovskontroller*. Båda dessa granskningsmetoder kan användas inom ramen för ett tematiskt tillsynsprojekt men kan också användas separat för att granska exempelvis rutiner eller enskilda ärenden.

Med utgångspunkt från vad som framkommer vid granskningen redovisar nämnden sina iakttagelser och bedömningar i uttalanden till de berörda myndigheterna. Uttalandena finns även tillgängliga på nämndens hemsida, www.sakint.se.

4.1.2 Tillsynens inriktning

Under år 2011 har nämndens tillsyn omfattat följande frågeställningar;

- hanteringen av pågående tvångsmedelsåtgärder när den misstänkte frihetsberövas,
- hanteringen av information som når en beslagtagn mobiltelefon efter det att telefonen undersökts,
- handläggningen av enskilda tvångsmedelsärenden i vilka nämnden har mottagit åklagares beslut om att underlåta underrättelse till den enskilde,
- tillämpningen av reglerna om underrättelse i efterhand till enskild som har varit utsatt för hemligt tvångsmedel,
- användningen av överskottsinformation, alltså information som rör annat brott än det som föranlett användning av hemligt tvångsmedel, för att inleda förundersökning,
- tillämpningen av reglerna om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel och kopior av sådant material samt
- tillämpningen av reglerna om avlyssningsförbud avseende s.k. försvararsamtal.

Dessutom har granskning skett av ärenden som anmälts till nämnden enligt 6 § andra stycket lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Nämndens undersökningar har omfattat ett förhållandevis stort antal ärenden i vilka hemliga tvångsmedel använts. Både enkäter och intervjuer har förekommit i stor utsträckning.

4.2 Tillsyn på begäran av enskilda

Under år 2011 har nämnden på begäran av drygt 200 enskilda personer utfört lagenlighetskontroller avseende hemlig tvångsmedelsanvändning. De flesta av dessa ärenden har avslutats med att den enskilde underrättats om att nämnden inte har konstaterat något olagligt. Nämnden har emellertid i två ärenden uppmärksammat felaktigheter som, enligt nämndens bedömning, kan föranleda skadeståndsskyldighet för staten gentemot den enskilde. Ärendena har därför anmälts till Justitiekanslern. I båda ärendena bestod felaktigheterna i att upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel inte förstörts inom rimlig tid.

5. Iakttagelser och analys

5.1 Inledning

De genomförda inspektionerna och undersökningarna har visat att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt. Granskningen har visat att avlyssningar och övervakningar verkställts i enlighet med tillstånden. Det har även konstaterats att tillstånden hävts i förtid av åklagare i förhållandevis många ärenden, vilket talar för att åklagare aktivt prövar huruvida skälen för avlyssningen eller övervakningen kvarstår.

Nämnden har emellertid uppmärksammat att rättstillämpningen inom åklagarväsendet skiljer sig åt på vissa områden och att rutiner inom såväl polis- som åklagarväsendet brister i vissa fall.

5.2 Ändrade förhållanden under verkställigheten m.m.

5.2.1 Iakttagelser

Åklagare har olika uppfattningar om hur en pågående hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska hanteras när den misstänkte frihetsberövas. Vissa åklagare avbryter avlyssningen eller övervakningen i samband med gripandet medan många avvaktar beslut om anhållande eller häktning. Ett fåtal åklagare låter avlyssningen eller övervakningen pågå även efter att häktningsbeslut meddelats.

Åklagarnas uppfattning skiljer sig åt även i fråga om möjligheterna att ta del av telemeddelanden som kommer in till en i beslag tagen mobiltelefon efter det att beslaget undersökts. De flesta åklagare avstår från informationen medan andra ansöker om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller teleövervakning. Några åklagare beslutar om en ny beslagsundersökning.

5.2.2 Analys

Iakttagelserna visar på en olikartad rättstillämpning inom ett område där det ställs särskilt höga krav på likformighet och förutsebarhet. Enligt nämnden är detta inte godtagbart. Åklagarmyndigheten har därför uppmanats att aktivt verka för att nå en mer enhetlig rättstillämpning inom detta område.

Enligt nämndens uppfattning är regelverket inte helt anpassat till dagens förhållanden. Dagens situation med mobila telefoner, som vanligtvis innehas av en enskild, är inte densamma som då telefonerna var stationära och varje teleadress vanligtvis brukades av flera, t.ex. i ett hem. Mot den bakgrunden är det inte självklart att samma integritetsaspekter gör sig gällande för mobila telefoner som för andra telefoner. Det är inte heller uppenbart att det integritetsintrång som en undersökning av en i beslag tagen mobiltelefon medför för den enskilde är annorlunda efter en första beslagsundersökning.

Nämnden anser att förhållandena är sådana att det kan finnas anledning att överväga en översyn av regelverket.

5.3 Underrättelser till enskilda

5.3.1 Iakttagelser

Förhållandet mellan andelen ärenden i vilka den enskilde underrättats om att han eller hon har varit utsatt för hemliga tvångsmedel och de där underrättelse underlåtits, skiljer sig på ett markant sätt åt mellan åklagarkamrarna.

5.3.2 Analys

Orsakerna till de uppmärksammade skillnaderna när det gäller åklagarnas underrättelser till enskilda om att de varit utsatta för en hemlig tvångsmedelsåtgärd har inte kunnat härledas till antalet misstänkta i ärendet eller till de brottsmisstankar som förundersökningen rört. Åklagare vid de kammare som omfattats av granskningen synes inte ha en likartad uppfattning om innebörden av begrepp såsom kriminella nätverk och grov organiserad brottslighet. Det finns också en skillnad i åklagarnas benägenhet att ifrågasätta polisens uppfattning om huruvida sekretess utgör hinder mot att den enskilde underrättas om tvångsmedelsåtgärden.

De beskrivna skillnaderna i underrättelser till enskilda förefaller bero på en olikartad rättstillämpning. Underrättelseskyldigheten syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet och utgör en av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar användningen av hemliga tvångsmedel. Det är därför av stor betydelse att tillämpningen av regelverket är enhetlig och att olika bedömningar inte görs i likartade ärenden. Nämnden har därför rekommenderat Åklagarmyndigheten att verka för en mer enhetlig rättstillämpning i denna fråga, t.ex. genom att ta fram centrala riktlinjer med tydlig vägledning för den sekretessprövning som åligger åklagaren.

5.4 Användningen av överskottsinformation

5.4.1 Iakttagelser

Beslut att använda överskottsinformation, alltså information som rör annat brott än det som föranlett användning av hemligt tvångsmedel, för att inleda en förundersökning har bara dokumenterats i hälften av de granskade ärendena.

5.4.2 Analys

Dokumentation av användningen av överskottsinformation har betydelse av flera skäl, t.ex. för att följa användningen men även för att kunna överblicka att sådana åtgärder som enligt lag ska vidtas verkligen har utförts. Enligt

nämndens bedömning kan denna brist på dokumentation också innebära att enskilda inte underrättats på föreskrivet sätt. Skyldigheten att underrätta den som har varit utsatt för en hemlig tvångsmedelsåtgärd begränsas nämligen inte till den som tillståndet till åtgärden avser eller som innehar den avlyssnade eller övervakade teleadressen eller platsen. Om det vid tvångsmedelsåtgärden framkommit brottsmisstankar som föranleder att förundersökning inleds även mot annan person än den som tillståndet avser, ska även denne underrättas om tvångsmedelsanvändningen om han eller hon också utsatts för den. Se om dokumentation även avsnitt 5.7.

5.5 Förstöring av upptagningar och uppteckningar

5.5.1 Iakttagelser

Nämnden har i tidigare tillsynsändanden uppmärksammat att åklagare i vissa fall beslutar om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel för lång tid efter det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. De under år 2011 genomförda granskningarna har gett motsvarande bild.

Det förekommer även olika uppfattningar om när upptagningar och uppteckningar, som bevaras i syfte att förhindra förestående brott eller som bearbetas i polisens underrättelseverksamhet, ska förstöras.

Ett antal polismyndigheter saknar rutiner för att spåra och förstöra kopior av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel. Endast en av de granskade myndigheterna har, i sina interna föreskrifter, reglerat spårbarhet och förstöring av kopior.

5.5.2 Analys

Den vanligaste orsaken till att upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel bevarats under längre tid än vad som varit nödvändigt synes vara att åklagare har försummat att besluta om förstöring och att inte heller polisen uppmärksammat detta. Nämnden har därför rekommenderat Åklagarmyndigheten att vidta åtgärder i syfte att säkerställa att förstöringsskyldigheten följs i varje enskilt fall.

En annan förklaring till att beslut om förstöring drar ut på tiden kan vara att åklagarna avvaktar polisens bearbetning av uppgifterna från tvångsmedelsanvändningen innan beslut fattas. Nämnden har rekommenderat Åklagarmyndigheten att vidta de åtgärder som behövs för att skapa en mer enhetlig rättstillämpning i detta avseende.

Enligt nämndens uppfattning måste förstöringsskyldigheten anses omfatta såväl original som kopior av upptagningar och uppteckningar. Myndigheternas avsaknad av rutiner för spårning och förstöring av kopior

kan därför medföra att bestämmelserna i lag inte följs fullt ut. För att åtgärda denna brist har nämnden rekommenderat de brottsbekämpande myndigheterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att också kopior förstörs.

Nämnden har även konstaterat att bestämmelserna om förstöring är otydliga i ett par avseenden, bland annat när det gäller frågan om ansvar för beslut och tidpunkter för förstöring. En översyn av regleringen för att undanröja oklarheter och inkonsekvenser är därför enligt nämnden angelägen.

5.6 Avlyssningsförbudet vid s.k. försvararsamtal

5.6.1 Iakttagelser

Endast en av de granskade polismyndigheterna har som rutin att inför verkställighet av hemlig teleavlyssning eller hemlig rumsavlyssning undersöka om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte. Ingen av de tillfrågade polismyndigheterna har ställt krav på dokumentation i de fall en avlyssning avbrutits på grund av att kommunikationen omfattat samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare.

5.6.2 Analys

Nämnden har konstaterat att det finns svårigheter att kontrollera hur regelverket avseende avlyssningsförbudet efterlevs i praktiken och att polismyndigheterna därför bör verka för att underlätta uppföljning och kontroll genom att i ärendet dokumentera uppgifter om de åtgärder som vidtagits när en avlyssning visat sig omfatta kommunikation mellan den misstänkte och dennes försvarare.

Nämnden har också rekommenderat polismyndigheterna att vidta åtgärder för att på ett så tidigt stadium som möjligt kunna identifiera kommunikation mellan den misstänkte och dennes försvarare.

5.7 Dokumentation

5.7.1 Iakttagelser

Nämnden har uppmärksammat att åklagares beslut och andra åtgärder i ärenden om hemliga tvångsmedel i vissa fall dokumenterats bristfälligt. Dokumentationen brister främst i följande avseenden.

- Av åklagarkamrarnas diarium och ärenden för hemliga tvångsmedel har det i vissa fall inte framgått när beslut fattats om att lägga ned eller avsluta en förundersökning.
- De skäl som åklagarna har lagt till grund för sin bedömning att en underrättelse ska skjutas upp eller underlåtas på grund av sekretess

har i vissa fall inte framgått av dokumentationen i ärendet och i vissa andra fall dokumenterats bristfälligt.

- Beslut om att använda överskottsinformation för att inleda en förundersökning har bara dokumenterats i hälften av de granskade ärendena.

5.7.2 *Analys*

Nämnden har konstaterat att det inte finns någon skyldighet i lag eller annan författning för åklagarna att dokumentera de åtgärder som vidtas i ärenden som rör hemliga tvångsmedel. Av Åklagarmyndighetens handbok för diarieföring framgår emellertid att de uppgifter som krävs för att i huvudsak kunna följa handläggningen av ett tvångsmedelsärende ska registreras i tvångsmedelsdiariet. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av stor vikt att i efterhand kunna kontrollera handläggningen av tvångsmedelsärenden.

Avsaknaden av och bristfällig dokumentation har också försvårat nämndens granskning. Det har exempelvis varit svårt att avgöra när underrättelsefrågan senast borde ha prövats i ärenden där beslutet om att lägga ned eller avsluta förundersökningen inte dokumenterats. Denna brist försvårar även nämndens bedömning av huruvida beslut om förstöring borde ha fattats eller om det har fattats inom rimlig tid.

Vidare har bristen på dokumentation av skälen för att skjuta upp eller underlåta en underrättelse försvårat granskningen av huruvida reglerna om underrättelseskyldighet tillämpas på ett enhetligt sätt eller inte. Som nämnts i avsnitt 5.4 innebär bristen på dokumentation av användningen av överskottsinformation att det inte går att överblicka att sådana åtgärder som enligt lag ska vidtas verkligen har utförts. Denna brist på dokumentation kan också innebära att enskilda inte underrättats på föreskrivet sätt.

Nämnden har i flera uttalanden påtalat bristerna och uppmanat Åklagarmyndigheten att aktivt verka för en förbättrad dokumentation i ärenden som rör hemliga tvångsmedel. Vikten av att i efterhand kunna kontrollera åklagares handläggning i enskilda ärenden har även gett nämnden anledning att ifrågasätta om inte skyldigheten att dokumentera beslut och andra åtgärder bör följa av lag eller annan författning.

6. Avslutning

Nämnden har under året fått en god bild av hur hemliga tvångsmedel hanteras av de brottsbekämpande myndigheterna. Nämndens sammanfattande bedömning är att de brottsbekämpande myndigheterna hanterat hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt, men brister har uppmärksamats. Nämnden planerar därför uppföljande åtgärder med avseende på förstöring av upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel, underrättelser till enskilda och behovet av tydligare dokumentation för handläggningen av tvångsmedelsärenden.

Denna redovisning har beslutats av nämnden. I beslutet har ledamöterna Sigurd Heuman, ordförande, Susanne Nylund, Ulf Grape, Leif Hallberg, Berit Jóhannesson, Alf Karlsson, Eric Myrin och Stefan Tornberg deltagit. Föredragande har varit Charlotta Tanner.

Sigurd Heuman

Charlotta Tanner